PRAXIS

351
S23

Cătălin-Silviu Săraru

Contenciosul administrativ român

conține modificările aduse prin Codul administrativ

II 461 710
BCU IASI

C.H. Beck

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 461 710
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PRAXIS

Contenciosul administrativ român

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SĂRARU, Cătălin-Silviu

Studii: Doctor în Drept administrativ, Universitatea din Craiova (2009); masterat în „Studii administrative europene" din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (2004); Facultatea de Drept din cadrul Universității Româno-Americane (2003); Facultatea de Administrație Publică din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (2002).

Activitate: Avocat în Baroul București (din 2005); Arbitru la Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României (din 2013); Cadru didactic universitar la Departamentul de Drept din Academia de Studii Economice din București, unde a parcurs până în prezent următoarele trepte ale carierei didactice: conferențiar universitar dr. (din 2015), lector universitar dr. (din 2013), asistent universitar dr. (din 2011), preparator universitar (din 2007); Redactor-șef al revistelor *Juridical Tribune – Tribuna juridică* (*www.tribunajuridica.eu*) – singura revistă de științe juridice din România indexată în *Web of Science Clarivate Analytics* – și *Perspectives of Law and Public Administration Journal* (*www.adjuris.ro/revista*); Membru în Consiliul științific al mai multor reviste din țară și din străinătate: *International Law Research* (ILR) – Toronto, Canada, *Dreptul, Acta Universitatis Danubius. Juridica, Journal of Legal Studies, Journal of Law and Administrative Sciences, Reflecții Academice*; Președinte al Societății de Științe Juridice și Administrative (*www.adjuris.ro*); Membru în asociații profesionale din țară și din străinătate: *Société de législation comparée, Research Network on EU Administrative Law, Uniunea Juriștilor din România, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu"*; Președinte al Comitetului de organizare al conferințelor internaționale: *Perspectives of Business Law in the Third Millenium* (*www.businesslawconference.ro*), *Contemporary Challenges in Administrative Law from an Interdisciplinary Perspective* (*www.alpaconference.ro*).

Publicații: editor a 2 volume: „Contemporary Challenges in the Business Law", ADJURIS – International Academic Publisher, 2016; „Studies of Business Law – Recent Developments and Perspectives", Peter Lang International Academic Publishers, 2013; 9 cărți în calitate de unic autor dintre care menționăm: „European Administrative Space – recent challenges and evolution prospects", ADJURIS – International Academic Publisher, 2017; „Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public", Ed. C.H. Beck, 2016; „Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale", Ed. C.H. Beck, 2015; „Contractele administrative. Reglementare, doctrină, jurisprudență", Ed. C.H. Beck, București, 2009; „Drept administrativ. Caiet de seminar", Ed. C.H. Beck, București, 2009; 2 cărți în calitate de coautor dintre care menționăm: „Drept administrativ european", Ed. Lumina-Lex, București, 2005; autor a peste 100 de articole publicate în Tribuna Juridică, Revista Transilvană de Științe Administrative, Acta Juridica Hungarica, Dreptul, Curentul Juridic, Acta Universitatis Danubius. Juridica, Revista de Drept Public, Pandectele Române, Curierul Judiciar, Caiete de drept internațional, Tribuna Economică, Economie și Administrație locală etc.

Premii și distincții: premiul „Anibal Teodorescu" al Uniunii Juriștilor din România acordat în 2014 pentru lucrarea „Cartea de contracte administrative – modele, comentarii, explicații", apărută la Ed. C.H. Beck .

351
S 23

Cătălin-Silviu Săraru

820 812

Contenciosul administrativ român

La elaborarea prezentei lucrări s-a avut în vedere legislația actualizată până la 10 iulie 2019

0 000010 94179 BCU IAȘI

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ "M. EMINESCU" • IAȘI •
26. NOV. 2019
ACU

Editura C.H. Beck
București 2019

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenţia că, potrivit art. 14 şi 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de legea menţionată, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere,* conform legii, se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceţi părtaşi la distrugerea cărţii!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Contenciosul administrativ român
Cătălin-Silviu Săraru

Copyright © 2019 – Editura C.H. Beck
Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuţie în străinătate aparţin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
SĂRARU, CĂTĂLIN-SILVIU
Contenciosul administrativ român / Cătălin-Silviu Săraru. -
Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2019
Conţine bibliografie
Index
ISBN 978-606-18-0886-1

351.95

Editura C.H. Beck
Calea Plevnei, nr. 172, et. 3-4, Sector 6, Bucureşti
Tel. : 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck. ro

Redactor: Bianca Vlad

Cuprins

Abrevieri ..... **XI**

Prefață ..... **XIII**

Prefață ..... **XVII**

Capitolul I. Statul și separația puterilor în stat **1**
Secțiunea 1. Conceptul de „stat" 1
Secțiunea a 2-a. Separația puterilor în stat 7
§1. Puterea legislativă 10
§2. Puterea executivă 11
§3. Puterea judecătorească 12

Capitolul II. Noțiuni generale despre contenciosul administrativ **14**
Secțiunea 1. Noțiunea de contencios administrativ 14
Secțiunea a 2-a. Contenciosul administrativ în dreptul comparat 19
§1. State cu jurisdicții administrative care au în vârf Consiliul de Stat, organ administrativ cu rol consultativ și jurisdicțional (sistemul francez) 19
§2. State cu jurisdicții administrative separate complet de administrația activă și de cea consultativă (sistemul german) 22
§3. State cu jurisdicții administrative incluse în sistemul judiciar 24
§4. State care nu posedă jurisdicții administrative (sistemul englez) 25
Secțiunea a 3-a. Istoric al contenciosului administrativ în România 28
Secțiunea a 4-a. Categorii de contencios administrativ 41

Capitolul III. Actul administrativ în viziunea Legii contenciosului administrativ 45
Secțiunea 1. Definiție 45
Secțiunea a 2-a. Trăsăturile actului administrativ 46
Secțiunea a 3-a. Comparație între actul administrativ și celelalte acte juridice 55
§1. Actul administrativ și legea 55
§2. Actul administrativ și contractul 56
§3. Actul administrativ și hotărârea judecătorească 56
Secțiunea a 4-a. Clasificarea actelor administrative 57
Secțiunea a 5-a. Regimul juridic al actelor administrative 59
§1. Legalitatea actelor administrative 59
§2. Competența autorităților administrației publice 60
§3. Competența legată și puterea discreționară (oportunitatea) a administrației publice 70
§4. Forma actului administrativ 76
§5. Procedura de emitere/adoptare a actelor administrative 81
5.1. Forme procedurale anterioare (prealabile) emiterii sau adoptării actului administrativ 81
5.2. Forme procedurale concomitente emiterii sau adoptării actului administrativ 87
5.3. Forme procedurale posterioare emiterii sau adoptării actului administrativ 98
§6. Forța juridică a actelor administrative 102
§7. Efectele juridice ale actelor administrative 103
7.1. Momentul din care actul administrativ produce efecte juridice 103
7.2. Suspendarea executării actelor administrative 104
7.3. Revocarea și retractarea actelor administrative 106
7.4. Anularea actelor administrative. Regimul juridic al nulităților în dreptul administrativ 112
7.5. Inexistența actului administrativ 121

7.6. Rectificarea și reconstituirea actelor administrative 122
Secțiunea a 6-a. Actele administrative unilaterale în dreptul Uniunii Europene 124
Secțiunea a 7-a. Actele administrative asimilate în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 131
Secțiunea a 8-a. Actele administrativ-jurisdicționale 148

Capitolul IV. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ 152
Secțiunea 1. Calitatea procesuală a părților în litigiile de contencios administrativ 152
Secțiunea a 2-a. Vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim prin actul atacat 197
Secțiunea a 3-a. Existența unui act administrativ în formă tipică sau asimilată în sensul Legii contenciosului administrativ 203
Secțiunea a 4-a. Actul atacat să provină de la o autoritate publică 206
Secțiunea a 5-a. Îndeplinirea procedurii administrative prealabile 212
Secțiunea a 6-a. Acțiunea în contenciosul administrativ să fie introdusă în termenele prevăzute de lege 232

Capitolul V. Actele administrative nesupuse controlului instanțelor de contencios administrativ și limitele controlului 243
Secțiunea 1. Actele administrative care sunt exceptate total de la controlul de legalitate al instanțelor de contencios 243
§1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul 244
§2. Actele de comandament cu caracter militar 247
§3. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară 250

Secțiunea a 2-a. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor 254
§1. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență 258
§2. Actele administrative emise pentru restabilirea ordinii publice 262
§3. Actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor 263

Capitolul VI. Procedura contenciosului administrativ 265
Secțiunea 1. Instanțele de judecată competente să judece acțiunile de contencios administrativ 265
Secțiunea a 2-a. Obiectul acțiunii judiciare 273
Secțiunea a 3-a. Sesizarea instanței de judecată 278
Secțiunea a 4-a. Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ având ca temei fie exercitarea plângerii administrative prealabile, fie exercitarea acțiunii principale 281
§1. Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ având ca temei introducerea plângerii administrative prealabile (recursului administrativ) 282
§2. Suspendarea executării actului administrativ solicitată prin acțiunea principală 296
Secțiunea a 5-a. Introducerea în cauză a funcționarului care a contribuit la emiterea/încheierea actului administrativ vătămător și a altor subiecte de drept 302
Secțiunea a 6-a. Judecarea cererilor 308
Secțiunea a 7-a. Soluțiile pe care le poate da instanța de contencios administrativ 313
Secțiunea a 8-a. Completarea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ cu dreptul comun 320

Capitolul VII. Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice reglementată de Legea contenciosului administrativ 325
Secțiunea 1. Noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială 325
Secțiunea a 2-a. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale 328
Secțiunea a 3-a. Formele răspunderii administrativ-patrimoniale reglementate de Legea contenciosului administrativ 333
Secțiunea a 4-a. Principiile acțiunii în contencios administrativ în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale 338
§1. Principiul solidarității dintre funcționar și autoritatea publică în ceea ce privește obligația de plată a despăgubirilor dispuse de instanță 339
§2. Principiul chemării în garanție a superiorului ierarhic de la care funcționarul a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul 342

Capitolul VIII. Căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ 344
Secțiunea 1. Considerații generale 344
Secțiunea a 2-a. Recursul 345
Secțiunea a 3-a. Revizuirea 350

Capitolul IX. Executarea hotărârilor în contencios administrativ 361
Secțiunea 1. Considerații generale 361
Secțiunea a 2-a. Executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii 373
§1. Executarea de bunăvoie a obligațiilor de plată prin înscrierea creanței în bugetul instituției publice 373
§2. Executarea silită a obligațiilor de plată 376

Capitolul X. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative cu caracter individual pe calea excepției de nelegalitate 379

Capitolul XI. Clauza compromisorie de soluționare prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative..... 398

Capitolul XII. Contenciosul administrativ în legile speciale..... 404

Capitolul XIII. Provocări și perspective de evoluție ale contenciosului administrativ român..... 411

Bibliografie fundamentală pentru studiul Contenciosului administrativ..... 417

Index alfabetic..... 425

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	– alineat(ul)
A.N.A.F.	– Agenția Națională de Administrare Fiscală
A.N.F.P.	– Agenția Națională a Funcționarilor Publici
art.	– articol(ul)
B.Of.	– Buletinul Oficial al României
C.A.	– curte(a) de apel
C.E.D.O.	– Curtea Europeană a Drepturilor Omului
C.civ.	– Codul civil
CEJ	– Curtea Europeană de Justiție
C.J.U.E.	– Curtea de Justiție a Uniunii Europene
C.muncii	– Codul muncii (Legea nr. 53/2003)
C.proc.civ.	– Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010)
C.S.J.	– Curtea Supremă de Justiție
DCC	– Decizia Curții Constituționale
ed.	– ediția
Ed.	– editura
H.G.	– Hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	– Înalta Curte de Casație și Justiție
JORF	– Journal Officiel de la République Française
J.O.U.E.	– Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lit.	– litera
loc. cit.	– loc citat
M.Of.	– Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	– număr(ul)
op. cit.	– operă citată
O.G.	– Ordonanța guvernului

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

O.U.G. – Ordonanță de urgență a guvernului
p. – pagina
parag. – paragraf(ul)
pct. – punct(ul)
s.n. – C.-S.S. – sublinierea noastră – Cătălin-Silviu Săraru
supra – se folosește pentru trimiteri, mai sus
ș.a. – și altele
TCE – Tratatul Comunităților Europene
TFUE – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
vol. – volum(ul)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

Laureat al premiului *Anibal Teodorescu* în anul 2014 acordat de Uniunea Juriștilor din România pentru lucrarea „Cartea de contracte administrative – modele, comentarii, explicații", dl. Cătălin-Silviu Săraru se distinge între tinerii profesori preocupați de cercetarea dreptului administrativ.

Prezenta carte este o încununare a unei remarcabile activități publicistice de pionierat în domeniul dreptului administrativ din care menționăm colaborarea la redactarea primei cărți din România dedicată dreptului administrativ european în 2005, realizarea monografiei „Contracte administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență" în 2009, care a reprezentat o contribuție substanțială la clarificarea regimului juridic al acestei instituții, a cărții „Drept administrativ. Caiet de seminar" în 2009, care a constituit un util instrument de lucru în cadrul seminariilor în această materie și a unei lucrări unice în peisajul doctrinei românești intitulată „Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale" apărută în 2015.

În anul 2016, dl. Cătălin-Silviu Săraru a publicat cursul universitar „Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public", care a constituit o însemnată contribuție a autorului la cercetarea dreptului administrativ în perioada contemporană.

Alături de aceste lucrări autorul are și o bogată prezență cu articole științifice de valoare în reviste de științe juridice din țară și din străinătate. Cărțile și articolele autorului au fost bine receptate de studenți, de teoreticieni și practicieni ai dreptului administrativ, toate acestea vădind vocația acestuia de cercetător științific și dăruirea sa pentru a pătrunde tainele dreptului administrativ.

Autorul este fondator și redactor-șef al prestigioasei reviste *Juridical Tribune – Tribuna Juridică*, singura revistă de științe juridice din România indexată în *Web of Science Clarivate*

Analytics. De asemenea autorul este membru fondator și președinte al Societății de Științe Juridice și Administrative, ducând o muncă de sporire a vizibilității cercetării juridice românești la nivel internațional.

Cartea „Contenciosul administrativ român" este o monografie dedicată studiului unei instituții fundamentale a dreptului administrativ – cheia de boltă a funcționării unui stat democratic și care reflectă garanțiile juridice puse la dispoziția cetățeanului pentru a se putea apăra de abuzurile autorităților publice. Autorul valorifică în această carte tezele profesorului Constantin G. Rarincescu – întemeietor de școală românească în materia contenciosului administrativ român – care, acum mai bine de 80 de ani scria prima monografie românească dedicată contenciosului administrativ.

Sub aspectul metodelor de cercetare, autorul tratează instituția contenciosului administrativ din perspectivă istorică și comparată, reușind să dovedească o bună cunoaștere teoretică și empirică, dar și o putere de muncă și o capacitate remarcabile de prelucrare a unui volum impresionant de material bibliografic. Spiritului de observație, de analiză și sinteză i se adaugă în mod fericit un spirit critic ponderat, originalitate și personalitate în modul de punere a problemelor juridice și racordarea lor la realitățile românești. Fără a ieși din sfera unei profunde cercetări în domeniul contenciosului administrativ, lucrarea aduce unele accente de interdisciplinaritate specifice doctrinei juridice europene contemporane.

Lucrarea este redactată într-un stil academic de excepție în care autorul analizează cu obiectivitate problemele specifice contenciosului administrativ, adoptând în baza unor raționamente de logică juridică poziții și propunând soluții care corespund nevoii de modernizare a acestei instituții.

Cartea îmbină structura clasică a studierii contenciosului administrativ, fundamentată de profesorul Constantin G. Rarincescu, cu analiza provocărilor moderne legislative, jurisprudențiale și doctrinare, cuprinzând numeroase elemente de noutate care denotă originalitatea lucrării.

Cartea cuprinde elemente de certă valoare științifică și noutate cum ar fi tratarea din perspectivă comparativă a contenciosului

administrativ, acordarea unei atenții deosebite corelării între normele procedurale de contencios administrativ și normele de drept material care reglementează activitatea administrației publice, analiza soluționării prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative etc.

Demn de semnalat este și faptul că autorul dedică ultimul capitol al cărții cercetării perspectivelor de evoluție ale contenciosului administrativ român propunând soluții pentru degrevarea instanțelor de contencios administrativ și soluționarea cu celeritate a unui număr cât mai mare de litigii.

În final, împărtășim punctul de vedere al autorului care consideră că, în vederea abordării unitare a fenomenului administrativ, este necesară adoptarea în România a unui Cod de procedură administrativă care să cuprindă două părți: o parte dedicată procedurii necontencioase (procedura de adoptare a actelor administrative și de încheiere a contractelor administrative), precum și o parte dedicată contenciosului administrativ.

Toate acestea fac din cartea „Contenciosul administrativ român", propusă de dl. Cătălin-Silviu Săraru, un material deosebit de util pentru studenți, masteranzi, doctoranzi, cadre didactice, cercetători științifici și practicieni din mediul științelor juridice și administrative (avocați, consilieri juridici, notari, arbitri, judecători, funcționari publici, demnitari etc.) și, în general, pentru toți cei interesați de fenomenul contenciosului administrativ.

Prof. univ. dr. h. c. Ioan Alexandru,
Profesor Emerit și Decan de Onoare al Facultății de Administrație Publică, S.N.S.P.A. București

BCU IAȘI / CENTRUL UNIVERSITAR

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

Cu ceva vreme în urmă, colegul nostru de la Academia de Studii Economice, unde avem o excelentă colaborare cu colegii din Departamentul de Drept, în general, și cu autorul lucrării pe care o prefațăm în particular, mi-a mărturisit că a finalizat manuscrisul unei viitoare monografii consacrată contenciosului administrativ. În acest context, și-a exprimat dorința ca noi să lecturăm rodul trudei sale și să facem o prezentare.

Am acceptat cu interes și bucurie cunoscând și apreciind sârguința mai tânărului nostru coleg Cătălin-Silviu Săraru a cărui evoluție academică am urmărit-o în ultimii ani, ceea ce ne-a dat posibilitatea să descoperim un autor serios, cu mare putere de muncă și capacitate de a se exprima profesional, în personalitatea căruia dimensiunea academică, doctrinară, se împletește în mod armonios cu cea de practician al dreptului, completându-se și desăvârșindu-se reciproc.

După cursul consacrat dreptului administrativ, apărut în 2016, și monografia consacrată contractelor administrative care înțelegem că rămâne una din marile iubiri ale autorului, așa cum pentru noi va rămâne statutul funcționarului public nu una dintre marile iubiri, ci cea mai mare dintre ele, după numeroase alte contribuții, ca autor și coautor, domnul conferențiar Cătălin-Silviu Săraru s-a concentrat asupra unei instituții de o semnificație deosebită pentru statul de drept, care este contenciosul administrativ. Această instituție reprezintă coloana vertebrală a statului de drept, remediul de care dispune particularul de a apela la puterea judecătorească pentru a-i fi protejate drepturile și interesele sale legitime, atunci când îi sunt vătămate de stat prin autoritățile sale publice centrale și locale. Dar conținutul contenciosului administrativ înseamnă mai mult decât atât. El s-a îmbogățit, în evoluția sa istorică, din punct de vedere al formelor de concretizare (contencios administrativ

subiectiv și obiectiv), al titularilor acțiunii, al procedurii de urmat, al soluțiilor pe care instanța le poate pronunța, al căilor de atac și chiar al categoriilor de acte care pot face obiectul unei acțiuni de acest tip.

Contenciosul administrativ a devenit, în ultimul timp, un soi de „primadonă", de „regina balului", mai populară decât cele adevărate, pentru că din ce în ce mai multe persoane apelează la el. La curțile de apel și la Înalta Curte de Casație și Justiție, litigiile de contencios administrativ sunt covârșitoare ca număr, ceea ce relevă, în primul rând, o creștere a încrederii justițiabililor în această instituție. În același timp, numărul mare de litigii continuă să dezvăluie un număr semnificativ de nereguli care se manifestă în activitatea administrativă a autorităților publice, aspect care nu este deloc îmbucurător. De aceste realități este conștient însuși organul legiuitor care caută soluții prin care să contracareze aceste lucruri și să eficientizeze și să sprijine activitatea instanțelor de contencios administrativ. Avem în vedere faptul că ultimele modificări aduse Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 au fost motivate, printre altele, de numărul mare de dosare care se află pe rolul instanțelor de contencios administrativ ceea ce ar impune, printre altele, unele soluții de degrevare a acestora. Problema este că nu întotdeauna soluțiile promovate sunt cele bune, și Cătălin Săraru analizează critic, în lucrarea sa, soluția găsită în domeniul litigiilor care privesc contractele administrative, de împărțire a competenței de soluționare a acestora între instanțele de drept comun și cele de contencios administrativ.

Am început cu acest prim aspect care ne permite să scoatem în evidență o primă calitate a autorului și a lucrării, și anume **spiritul critic**. Nu este vorba însă despre o critică abstractă, sterilă, ci despre una cu miez și finalitate, pentru că lucrarea este plină de propuneri ale autorului de corectare sau completare a soluțiilor legislative actuale sau „propuneri *de lege ferenda*", cum mai sunt ele evocate.

O altă calitate a lucrării, care o diferențiază de altele similare, este originalitatea unor teme supuse abordării, cum ar fi **clauza**

compromisorie de soluționare prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative sau partea consacrată unei **scurte teorii a actului administrativ**, care este necesară în contextul în care obiectul acțiunii în contenciosul administrativ este tocmai **actul administrativ**, în formele sale concrete de manifestare.

Prezintă interes și modul în care autorul valorifică jurisprudența instanțelor judecătorești și a Curții Constituționale, inclusiv pe cea a instanțelor europene.

Sunt acestea doar câteva din meritele pe care le are lucrarea. Ne bucură faptul că instituția contenciosului administrativ este în atenția cercetătorilor, suntem încrezători că ea va fi dezvoltată în continuare la nivelul doctrinar și jurisprudențial și convinși că, alături de mine, și cititorii acestei lucrări o vor prețui pentru consistența și utilitatea ei.

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș,
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu"

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Statul și separația puterilor în stat

Secțiunea 1. Conceptul de „stat"

Statul este un concept complex care poate fi abordat din perspectivă juridică, politică și social-economică[1].

Din perspectivă juridică, statul este o persoană juridică[2] de drept public, cu capacitate juridică deplină și un patrimoniu propriu, urmărind satisfacerea nevoilor generale ale societății. Statul ne apare astfel ca „o formă a creațiunii dreptului"[3] sau ca „personificarea juridică a națiunii"[4].

Statul și dreptul sunt strâns legate. Statul creează dreptul și dreptul delimitează configurația și acțiunile statului. Statul, prin intermediul organelor politice reprezentative, elaborează normele juridice și devine garantul respectării acestora prin aplicarea constrângerii în cazul neaplicării lor de bună-voie. Astfel, în accepțiunea lui Kelsen „Statul ale cărui elemente esențiale sunt poporul, teritoriu și puterea, se definește ca o ordine juridică relativ

---

[1] A se vedea *I. Alexandru*, Introducere în teoria administrației publice, Ed. Sylvi, București, 1997, p. 21 și urm.

[2] Necesitatea personalității juridice a Statului este explicată elocvent în doctrina românească interbelică de *M. Văraru*: „Dacă Statul nu ar avea personalitate nu ar putea fi tras la răspundere pentru obligațiile luate în baza unui contract internațional. Teoria personalității Statului explică foarte bine continuitatea Statului. Datoriile unui guvern sunt obligatorii pentru un alt guvern, căci guvernul căzut nu s-a angajat pe el ci Statul, persoană morală", în *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928, p. 69.

[3] *F.C. von Savigny*, System des hentigen römischen Rechts, vol. VIII, Berlin, 1849, p. 25.

[4] *A. Esmein*, Droit constitutionnel, V[e] edit., 1906, p. 211.

centralizată, limitată în domeniul său de validitate spațial și temporal, supus direct dreptului internațional și eficace în ansamblu și în general"[1].

Din perspectivă politică, statul este organizat și funcționează în conformitate cu viziunea conducătorilor despre binele comun impusă în urma cuceririi puterii prin mijloace democratice (alegeri libere) sau dictatoriale (în statele totalitare). Astfel statul este un instrument politic prin intermediul căruia, așa cum afirma Aristotel, conducătorii rezolvă problemele cetății și găsesc mijloacele de a îmbunătăți viața comunității civice[2]. Politica este, în viziunea lui Aristotel, o artă care are ca scop binele cetății[3]. În zilele noastre, statul modern, în optica lui J. Dabin, se va abține să se amestece în economie sau cultură, în afacerile indivizilor sau grupurilor; dar el va avea o politică economică, o politică culturală, o politică a moralității și a sănătății ce comportă în același timp un diagnostic dat de exigențele binelui public în diferite domenii, un plan sau un program propriu de realizare[4]. Binele comun – spunea Nicolae Titulescu – ne arată că sub abstracțiunea legilor se mișcă oameni și că a-i sacrifica unui exces de logică înseamnă a zice „omul e făcut pentru lege, iar nu legea pentru om", ceea ce este o absurditate[5].

Din perspectivă social-economică, statul apare ca un instrument de creare a echilibrului între interesele individuale și interesele generale ale societății, având ca scop reducerea disparităților sociale și creșterea gradului de satisfacție în prestarea serviciilor publice.

La începutul secolului XX, sub influența industrializării, a urbanizării și a mișcărilor sindicale, rolul statului se va deplasa de la funcția autoritară, represivă, la aceea de actor social, de furnizor

---

[1] *H. Kelsen*, Théorie pure du droit, Ed. L.G.D.J., Paris, 1999, p. 285.

[2] A se vedea *Aristotel*, Politica, Ed. Paideia, București, 2001, p. 213. Cu privire la organizarea statului grec și roman în Antichitate a se vedea *J. Imbert*, Le droit antique et ses prolongements modernes, Ed. Presses Universitaires de France, 2e edition, Paris, 1966, p. 19-124.

[3] *Aristotel*, op. cit., 2001, p. 213.

[4] *J. Dabin*, Théorie générale du droit, Bruxelles, 1953, p. 165.

[5] *N. Titulescu*, Observațiuni asupra reorganizării facultăților de drept, 1904, p. 25-26.

de servicii. În Franța apare *École du service publique* (Școala serviciului public) reprezentată de Léon Duguit[1], Gaston Jèze[2], Roger Bonnard[3], care concepeau statul ca ansamblul serviciilor publice. În Germania, Forsthoff vorbește pentru prima dată în 1938 de extinderea rolului statului de la funcția autoritară, exclusivă inițial, la cea de furnizor de servicii publice în care se pune accent pe responsabilitatea socială a statului[4]. Astfel, sub imperativul „clauzei bunăstării", administrația va înființa utilități publice municipale, corporații de transport public și va asigura servicii sociale și culturale.

Astăzi statul are numeroase implicații în mediul socio-economic. Astfel statul creează cadrul de reglementare al activității economice, organizează instituții de supraveghere a pieților financiare, colaborează cu operatorii economici în vederea prestării serviciilor publice, acționează ca operator economic în cadrul întreprinderilor[5] etc.

Conceptul de stat poate fi definit, în funcție de contextul în care este utilizat, fie într-o accepțiune largă, fie într-o accepțiune restrânsă.

În **accepțiune largă** „statul" reprezintă entitatea politică constituită dintr-un teritoriu delimitat de frontiere, dintr-o populație și dintr-o putere instituționalizată. În această accepțiune „statul" este sinonim cu „țara", incluzând civilizația, resursele, oamenii, teritoriul, frontierele, autoritățile etc. Această accepțiune este reflectată în formulările de genul: „statele lumii", „state cu niveluri de dezvoltare diferite", fiind ilustrată și de art. 10 din Constituția

---

[1] A se vedea *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, Paris, 3e éd. 1927.

[2] A se vedea *G. Jèze*, Les principes généraux du droit administratif (3 volumes): La notion de service public, vol. 2, Ed. Dalloz, Paris, 2004.

[3] A se vedea *R. Bonnard*, Précis de droit administratif, 4 édition, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1943.

[4] *E. Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938, apud *E. Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, München, 1971, p. 75.

[5] A se vedea *J.-P. Colson*, Droit public économique, 3e édition, Ed. L.G.D.J., Paris, 2001; *G. Vlachos*, Droit public économique français et européen, 2e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2001.

revizuită[1] care prevede că „România întreţine şi dezvoltă relaţii paşnice cu toate statele (...)".

În această accepţiune statul are următoarele elemente[2]:

– **elementul personal** – este reprezentat de populaţie, naţiune. Naţiunea reprezintă o unitate socială care se întemeiază pe o serie de legături naturale: conştiinţa naţională ca element psihologic şi limba, ca exteriorizare a sa. Într-un stat democratic puterea aparţine poporului care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum.

– **teritoriul** – este acea porţiune de pământ şi ape, delimitat prin hotarele naturale sau convenţionale, pe care locuieşte în mod permanent o colectivitate şi asupra căruia se exercită puterea de stat. Se caracterizează prin două elemente:

a) independenţa, care asigură suveranitatea puterii statului în raport cu populaţia şi cu alte state. Teritoriul naţional este inalienabil.

b) egalitatea teritoriului, care asigură aplicarea şi respectarea pe întreg teritoriul naţional a normelor juridice, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, fără discriminări de ordin etnic, religios, politic, de avere etc.

– **elementul formal-instituţional** – instituţiile publice prin intermediul cărora se exercită puterea publică (suveranitatea statului). Exercitarea suveranităţii se face cu respectarea normelor juridice ale dreptului intern şi internaţional (de exemplu, cu respectarea Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului adoptată la 16 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizaţiei Naţiunilor Unite).

În **accepţiune restrânsă** prin „stat" se înţelege ansamblul instituţiilor publice care guvernează societatea şi care alcătuiesc mecanismul sau aparatul statal (elementul formal-instituţional). În această accepţiune este utilizată noţiunea de stat în art. 47 alin. (1) din Constituţia revizuită: „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică şi de protecţie socială, de natură să asigure cetăţenilor un nivel de trai decent".

---

[1] M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

[2] A se vedea *I. Corbeanu, M. Corbeanu*, Teoria generală a dreptului, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2008, p. 48-55.

Statul a luat naştere ca o necesitate în viaţa comunităţii omeneşti. Acest lucru este subliniat de **teoria statului natural**, superb redată la noi de Eminescu în scrierile sale politice.

Eminescu priveşte statul ca pe o personalitate proprie, care se dezvoltă la fel ca un organism uman, având un corp şi un suflet. *Corpul statului este ţara, pământul; sufletul e poporul, conştiinţa sa organică e statul în sensul strict al cuvântului, abstras de la ţară şi popor – statul ca atare*[1]. În viziunea lui Eminescu **statul natural** are două funcţii importante:

1. în această societate în permanentă mişcare în care au loc adevărate *lupte* pentru existenţă şi supremaţie între indivizi, clase, partide (*bellum omnium contra omnes*), rolul statului este de a armoniza aceste interese, statul fiind *regulatorul acestei lupte*, elementul stabilizator; *[...] interesele individuale sunt armonizabile. Iată dar ideea statului: ideea armoniei intereselor*[2];

2. funcţia morală, de echitate a statului, care are obligaţia de a împiedica îmbogăţirea fără just temei – *De aceea [statul] va fi, prin o aspră organizare, contra semidoctismului, contra spoielii, contra tendinţei egoistice a acestor clase de a câştiga mult prin muncă puţină, de a nu se întreba în socoteala cui trăiesc*[3].

Promovând teoria statului natural, Eminescu va continua critica dură începută de Titu Maiorescu la adresa formelor fără fond introduse în societatea românească[4]. Eminescu va utiliza însă paradigma în alt *regim funcţional* – cel economico-administrativ. El înţelegea evoluţia unui popor ca fiind rezultatul firesc al unei creşteri economice interioare. Preluarea automată a unor instituţii moderne din Occident nu ar fi putut însemna un progres, ci din contră, mai mult o sărăcire spirituală a unui popor permanent

---

[1] *M. Eminescu*, Personalitatea statului şi organismele sale, manuscris 2257104r-208r, Opere XV, Ed. Academiei Române, 1993, p. 1151-1159.

[2] *M. Eminescu*, Influenţa austriacă asupra românilor din Principate, Opere IX. Publicistică (1870-1877), Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 163-173.

[3] Ibidem.

[4] Despre perspectiva juridică a teoriei formelor fără fond în scrierile lui Eminescu a se vedea *M. Duţu*, Concepţia eminesciană despre drept şi lege, în Revista română de drept nr. 6/1989, p. 19-21.

ignorat de guvernanţi. Eminescu considera dezvoltarea un proces istoric, natural în care *orice moment al creşterii e o conservare a celor câştigate în trecut şi o adăogire a elementelor cucerite din nou, astfel, adevăratul progres nu se poate opera decât conservând pe de o parte, adăogând pe de alta: o vie legătură între prezent şi viitor, nu însă o serie de sărituri fără orânduială*[1]. În concepţia lui Eminescu necesitatea funcţiei (**fondul**) este cea care determină înfiinţarea organului (**forma**). Cu alte cuvinte, dezvoltarea liberă a poporului va impune de la sine construirea acelor instituţii de care el are nevoie în acel moment pentru a progresa. Un punct de vedere distinct îl exprimă Lovinescu, care va încerca să justifice prin *teoria sincronismului* că împrumutarea formelor creează premisele consolidării fondului, totul fiind văzut din prisma adaptării fondului românesc la ritmul culturii europene moderne, al *trăirii în acelaşi spaţiu sufletesc.* De asemenea Cioran, exprimându-şi regretul că *democraţia românească n-a creat nici măcar conştiinţa de cetăţean,* arată că *existenţa noastră nu poate primi un sens decât de la un salt, de la un salt definitiv şi esenţial*[2].

Teoria formelor fără fond şi *teoria sincronismului* dau naştere în continuare la vii dezbateri privind căile de modernizare a României în contextul noilor provocări legate de racordarea la sistemul de valori al Uniunii Europene[3].

---

[1] *M. Eminescu,* Studii asupra situaţiei, publicat pentru prima dată în Timpul din 17, 19, 21, 22, 24 februarie 1880; Opere XI. Publicistică, Ed. Academiei, p. 17-30.

[2] A se vedea *E. Cioran,* Schimbarea la faţă a României, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2006, p. 44 şi 46.

[3] Despre cultura juridică românească şi racordarea ei la valorile Uniunii Europene a se vedea *M. Guţan,* Forme pe un alt fond: transplantul juridic comunitar şi cultura juridică românească, în Pandectele Române nr. 5/2008, p. 17-39.

Secţiunea a 2-a. Separaţia puterilor în stat

În Antichitate, Aristotel afirma că „trebuie preferată suveranitatea legii, aceleia a unuia singur dintre cetăţeni şi, conform aceluiaşi principiu, dacă puterea trebuie încredinţată mai multora dintre ei, nu trebuie făcuţi decât păzitori şi slujitori ai legii"[1].

În Epoca Modernă, filosoful englez John Locke fundamentează o teorie incipientă a separaţiei puterilor în stat în cartea sa apărută în 1689 *„Essay on the Civil Government"* unde vorbeşte despre puterea esenţialmente judiciară pusă la dispoziţia statului civil în baza unui contract încheiat cu membrii societăţii. În baza acestui contract, membrilor societăţii le sunt garantate drepturile naturale, iar statul civil dobândeşte puterea judiciară de a pedepsi şi de a face dreptate. John Locke vedea această putere judiciară ca fiind divizată în *puterea legislativă*, care are rolul de a determina faptele care încalcă regulile de convieţuire socială şi pedepsele corespunzătoare, *puterea executivă*, care are menirea de a executa în concret legile emise de puterea legislativă şi *puterea confederativă*, care exercită puterea statului în exterior în raport cu celelalte state[2].

Montesquieu este cel care a formulat pentru prima dată în anul 1748 în cartea *„L'Esprit des lois"* principiul separaţiei puterilor în stat în accepţiune modernă, vorbind despre cele trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească. În concepţia sa „în fiecare stat există trei feluri de puteri: puterea legislativă, puterea executivă privitoare la chestiunile ce ţin de dreptul ginţilor şi puterea executivă privitoare la cele care ţin de dreptul civil. În virtutea celei dintâi, principele sau autoritatea face legi pentru un timp oarecare sau pentru totdeauna şi îndreaptă sau abrogă pe cele existente. În virtutea celei de-a doua, declară război sau încheie pace, trimite sau primeşte solii, ia măsuri de securitate, preîntâmpină năvălirile. În virtutea celei de-a treia, pedepseşte infracţiunile sau judecă litigiile dintre particulari. Pe aceasta din

---

[1] *Aristotel*, op. cit., 2001, p. 110.

[2] A se vedea *N. Popa, I. Dogaru, Gh. Dănişor, D.C. Dănişor*, Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 167.

urmă o vom numi putere judecătorească, iar pe cealaltă pur și simplu putere executivă a statului"[1].

Acest mod de separare a puterilor asigura în opinia lui Montesquieu un guvernământ moderat având ca scop favorizarea siguranței fiecărui cetățean și posibilitatea de exercitare deplină a libertăților cetățenești. „Totul ar fi pierdut – afirma Montesquieu – dacă același om sau același corp de fruntași, fie ai nobililor, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari"[2]. Puterea, spunea Lordul Acton, tinde să corupă, iar puterea absolută corupe în mod absolut[3].

Existența celor trei puteri care se controlează reciproc și colaborează pentru realizarea nevoilor societății este de natură să prevină abuzurile împotriva cetățenilor. În opinia lui Montesquieu „pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie că, prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere"[4].

Teoria separației puterilor în stat formulată de Montesquieu stă la baza organizării statelor democratice de astăzi. Această teorie nu a fost ferită de critici în decursul timpului. Cea mai importantă critică pornește de la faptul că **puterea de stat este unică și indivizibilă** și în realitate vorbim despre existența unor funcții ale statului, nu a unor puteri distincte, respectiv **funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească**[5]. În raport de competențele lor stabilite prin lege, organele statului se vor grupa corespunzător acestor funcții în organe legislative, executive sau jurisdicționale.

---

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, Ed. Științifică, București, 1964, p. 195.

[2] Idem, p. 196.

[3] Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887 published in Historical Essays and Studies, edited by *J.N. Figgis* and *R.V. Laurence*, Ed. Macmillan, London, 1907.

[4] *Montesquieu*, op. cit., p. 194.

[5] A se vedea *G. Burdeau*, Traité de science politique, Ed. L.G.D.J., 1966, p. 300; *I. Deleanu*, Separația puterilor în stat – dogmă sau realitate, în Dreptul nr. 2-3/1991, p. 17, 18.

Maurice Hauriou este cel care va defini termenii de *putere*, *funcţie* sau *organ* într-un mod care corespunde realităţilor de astăzi: „există trei noţiuni conexe, care trebuie distinse cu mare grijă:

1. aceea a *funcţiunilor Statului*, cum este cea de administrare a justiţiei sau cea de a elabora legile, sau de a guverna, sau de a administra;
2. aceea a *organelor*, care sunt organizaţii de persoane, cărora li se încredinţează exercitarea funcţiunilor;
3. aceea a *puterilor publice*, care sunt expresia împuternicirilor (competenţelor) în virtutea cărora organele îşi exercită funcţiile lor"[1].

În zilele noastre miza nu mai este atât separaţia, cât echilibrul dintre puteri. Echilibrul puterilor trebuie să permită, pe plan juridic, evitarea cumulului exerciţiului celor trei puteri, pentru ca acestea să nu îşi poată „atribui" o suveranitate al cărui unic titular este poporul, iar pe plan politic, împiedicarea abuzurilor pe care un titular unic al puterilor le-ar putea comite, abuzuri care ar pune în pericol libertatea cetăţenilor[2].

În România, potrivit art. 1 alin. (4) din Constituţia revizuită, statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale. Modalităţile concrete de cooperare a celor trei puteri şi de integrare a lor în sistemul social-politic de organizare socială sunt stabilite prin intermediul normelor juridice.

Echilibrul puterilor presupune colaborarea între acestea care se realizează[3]:

a) prin faptul că la exerciţiul unei funcţiuni sunt asociate organe aparţinând şi altei puteri. Astfel de exemplu, Preşedintele care face parte din puterea executivă promulgă legile adoptate de Parlament care exercită puterea legislativă. De asemenea, procedura de învestitură a Guvernului presupune, potrivit prevederilor art. 103

---

[1] *M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, 2ème édition, Ed. Sirey, 1929, p. 347.

[2] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Ed. Armand Colin, Paris, 2001, p. 110-111.

[3] *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. „Universală" Alcalay & Co., Bucureşti, 1936, p. 21.

din Constituție, colaborarea dintre Președinte, care desemnează candidatul la funcția de prim-ministru și Parlament, care acordă votul de încredere asupra programului și listei Guvernului propuse de candidat;

b) prin controlul reciproc al puterilor. Astfel, Președintele României poate dizolva Parlamentul în cazul în care acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în condițiile prevăzute de art. 89 din Constituție; Parlamentul poate retrage încrederea acordată Guvernului în urma unei moțiuni de cenzură adoptate în condițiile art. 113 din Constituție; instanțele de judecată pot anula actele administrative ilegale în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 etc.

Un rol important în păstrarea echilibrului puterilor în stat îl are în România Curtea Constituțională care reglează, prin efectul controlului constituționalității legii și prin soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, divergențele referitoare la frontierele dintre autoritățile publice, asigurând respectarea limitei autonomiei lor funcționale[1].

§1. Puterea legislativă

Puterea legislativă este acea funcție a statului concretizată în activitatea parlamentară de examinare și deliberare asupra proiectelor de lege și a propunerilor legislative, precum și de votare a legii[2].

Statul are rolul de a stabili regulile de conduită socială obligatorii (normele juridice). Statul poate reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale.

Puterea legislativă este exercitată, de regulă, de Parlament. În multe state (inclusiv în România) și executivul se poate implica în funcția legislativă în special prin inițiativa legislativă, legislația delegată și promulgarea legilor.

---

[1] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat, în Dreptul nr. 9/1996, p. 5.

[2] A se vedea *I. Vida*, Manual de Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 41, 42.

Conform art. 61 alin. (1) din Constituția României revizuită, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și *unica autoritate legiuitoare a țării*".

Parlamentul României este bicameral, fiind format din Camera Deputaților și Senat potrivit art. 61 alin. (2) din Constituția României revizuită.

§2. Puterea executivă

Puterea executivă este acea funcție a statului care organizează și asigură executarea legii[1].

Această funcție înglobează astăzi activități extrem de diverse[2]:

- exercitarea funcției de șef al statului;
- coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii;
- desfășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii;
- exercitarea unor atribuții care privesc impulsionarea procesului legislativ;
- conducerea generală a statului prin asigurarea realizării politicii interne și externe a țării în conformitate cu programul de guvernare acceptat de Parlament.

În funcție de structura executivului, se poate face distincție între executivul monocratic și executivul dualist.

Executivul monocratic se caracterizează prin deținerea funcției executive de către o singură entitate statală. Se întâlnește astăzi în monarhiile absolute în care monarhul deține întreaga putere în stat. În prezent, astfel de monarhii mai există în 6 state din: Africa (Swaziland), Asia (Brunei, Oman, Qatar, Arabia Saudită) și Europa (Vaticanul). De asemenea, executivul monocratic se întâlnește și în unele monarhii constituționale unde prin Constituție se prevede că puterea executivă aparține regelui, iar puterea legislativă se

---

[1] *I. Alexandru*, Tratat de administrație publică, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 67.

[2] Idem, p. 67.

exercită în mod colectiv de către Rege și Parlament (Belgia, Danemarca etc.).

Executivul monocratic se întâlnește și în republicile cu regim prezidențial. De exemplu în SUA, conform Constituției, Președintele este șeful statului, fiind totodată șeful guvernului și concentrând astfel întreaga conducere de stat.

Executivul dualist se caracterizează prin faptul că funcția executivă este încredințată unei persoane care îndeplinește funcția de șef de stat și unui organ colegial (guvern, consiliu de miniștri, cabinet ministerial etc.) care au atribuții pe care le exercită în mod autonom, în cadrul unor relații de colaborare și nu de subordonare. Executivul dualist este o structură caracteristică, în primul rând, regimurilor parlamentare (ex. Italia, Germania, Grecia, Cehia, Estonia, Polonia etc.). Executivul dualist se întâlnește și în state cu regim semiprezidențial (Franța, România, Austria, Finlanda, Irlanda, Portugalia etc.).

În România, din Constituția revizuită rezultă **structura bicefală a executivului, compus din Președintele statului și Guvern.** Între Președintele României și Guvern nu există raporturi de subordonare.

Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice [art. 102 alin. (1) din Constituția României revizuită].

Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării [art. 80 alin. (1) din Constituția României revizuită]. Președintele exercită și funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, conform art. 80 alin. (2) din Constituția României revizuită.

§3. Puterea judecătorească

Puterea judecătorească este acea funcție a statului prin care statul își asumă misiunea de a soluționa litigiile care apar între persoane fizice și juridice.

Conform art. 124 alin. (2) din Constituţia României revizuită, „justiţia este unică, imparţială şi egală pentru toţi", iar potrivit art. 124 alin. (3) „judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii".

Principiile, structura şi modul de organizare a sistemului judiciar român sunt consacrate în Constituţia României şi Legea nr. 304/2004 *privind organizarea judiciară*, republicată[1].

Justiţia se înfăptuieşte în numele legii şi se realizează, conform prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, prin următoarele instanţe judecătoreşti: Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, curţi de apel, tribunale, tribunale specializate, instanţe militare şi judecătorii.

Funcţia judecătorească a statului se exercită, aşa cum sublinia Constantin G. Rarincescu în perioada interbelică, prin:

a) contenciosul de drept comun alcătuit din „totalitatea litigiilor de competenţa organelor judecătoreşti propriu-zise de natură civilo-comercială şi penală"[2];

b) contenciosul administrativ alcătuit din totalitatea litigiilor de natură administrativă, adică acele litigii „care apar în activitatea de organizare a executării legii atunci când subiectele active folosesc competenţele lor în acest domeniu aplicând regimul juridic administrativ"[3].

---

[1] M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 31.

[3] *A. Negoiţă*, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996, p. 218.

BCU IAŞI / CENTRU VECHI

Capitolul II
Noțiuni generale despre contenciosul administrativ

Secțiunea 1. Noțiunea de contencios administrativ

Termenul de „contencios" provine din cuvântul latin *contendere* = a lupta, a confrunta și, din perspectivă juridică, servește pentru a desemna caracterul actelor și procedurilor judiciare care implică dezbateri contradictorii, citarea părților etc., procesele care se desfășoară înaintea instanțelor fiind asemănate de mult timp „unor lupte judiciare unde fiecare parte luptă contradictoriu pentru recunoașterea și apărarea dreptului său"[1].

Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează soluționarea litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, litigii având ca obiect vătămarea unui drept sau a unui interes legitim al unei persoane printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Instituția își are originea în Franța, unde prin Legea din 16-24 august 1790 se consacra faptul că „instanțele ordinare nu pot interveni în activitatea administrației, sub sancțiunea decăderii" (art. 13), iar ulterior, prin diverse reglementări au fost create jurisdicții administrative.

În România contenciosul administrativ este o instituție juridică de tradiție, fiind instituit pentru prima dată în țara noastră prin Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864.

În prezent, importanța pe care o are reglementarea contenciosului administrativ prin impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor este consacrată de art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția revizuită în 2003 unde s-a prevăzut expres

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 105, *s.n.* 1.

faptul că **reglementarea contenciosului administrativ se face prin lege organică.**

Reglementarea generală a acestei instituții în România este realizată astăzi prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[1].

În sistemul legislativ românesc există în prezent numeroase legi care utilizează **norme de trimitere** la *Legea contenciosului administrativ* în ceea ce privește soluționarea litigiilor. Astfel, *Legea privind alocația de stat pentru copii* nr. 61/1993, republicată[2], prevede în art. 9 că împotriva modului de stabilire și de plată a alocației de stat pentru copii se pot face contestații care se soluționează potrivit Legii nr. 554/2004. Un alt exemplu este dat de *Legea apelor* nr. 107/1996[3], care arată în art. 60 că avizele și autorizațiile de gospodărire a apelor, precum și refuzul de emitere a acestora pot fi contestate potrivit Legii nr. 554/2004.

De asemenea, există **legi speciale** care derogă de la prevederile Legii nr. 554/2004 (*specialia generalibus derogant*). Astfel, de exemplu Legea nr. 101/2016 *privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*[4], reglementează în Capitolul VI sistemul de remedii judiciare care derogă de la prevederile Legii nr. 554/2004 cu privire la condițiile de introducere a contestației formulate pe cale judiciară și de soluționare a litigiilor la instanța de judecată.

Noțiunea de contencios administrativ poate fi analizată atât dintr-o *perspectivă organică* (*formală*), cât și dintr-o *perspectivă materială*[5].

Din **perspectivă organică** (**formală**) contenciosul administrativ are în vedere natura organului care îl exercită. În România litigiile de contencios administrativ sunt judecate, în principiu, de

---

[1] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[2] M.Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012.

[3] M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

[4] M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[5] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 32, 33; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 217.

instanțele de contencios administrativ reprezentate, potrivit prevederilor din art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și de tribunalele administrativ-fiscale (în prezent de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor).

Din **perspectivă materială** contenciosul administrativ are în vedere persoanele între care are loc litigiul și regulile juridice specifice dreptului public puse în cauză și aplicabile în soluționarea acestuia[1]. Subliniem faptul că nu toate litigiile între autoritățile publice și particulari sunt litigii de contencios administrativ. Astfel, litigiile privitoare la domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale precum și litigiile referitoare la contracte civile, comerciale, de muncă vor fi judecate de instanțele competente potrivit regulilor de drept comun. Prin urmare, pentru a fi în prezența contenciosului administrativ, este necesar ca pe lângă participarea unei autorități publice ca parte în litigiu, litigiul să aibă ca obiect încălcarea unor norme de drept public prin acțiunea autorității publice și să fie judecat după reguli specifice dreptului public.

Contenciosul administrativ poate fi privit fie *în sens larg* (*general*), fie *în sens restrâns* (*strict*)[2].

În sens larg contenciosul administrativ cuprinde ansamblul litigiilor care apar între autoritățile publice și persoanele care se consideră vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin actele administrative ale acestor autorități, indiferent de cine soluționează litigiul – un organ judiciar (instanțe de drept comun, secții de contencios administrativ din cadrul instanțelor etc.) sau un organ administrativ-jurisdicțional.

În sens strict contenciosul administrativ cuprinde doar acele litigii care apar între autoritățile publice și persoane care se consideră vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, care

---

[1] Idem, p. 32.

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 149; *I. Alexandru*, op. cit., 2008, p. 671, 672; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 216.

sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate în baza unui regim de putere publică, guvernat de o lege-cadru în materie[1].

Modul în care este reglementat contenciosul administrativ într-un stat reflectă gradul de democratizare al acelei țări, măsura în care îi sunt puse la dispoziție cetățeanului garanții juridice pentru a se putea apăra de abuzurile autorităților publice.

Reglementarea contenciosului administrativ trebuie să asigure instanțelor specializate norme de procedură clare, capabile să creioneze drepturile procesuale ale părților litigante, având ca menire finală protejarea drepturilor substanțiale încălcate prin actele administrative nelegale[2].

Importanța contenciosului administrativ în România rezidă și în numărul mare al acestor litigii aflate pe rolul instanțelor. Astfel în anul 2017, din totalul de cauze noi înregistrate de Înalta Curte de Casație și Justiție, 42% au fost dosare de contencios administrativ și fiscal, reprezentând 6.040 dosare (în creștere față de anul 2016 când au fost înregistrate 5.689 dosare noi)[3]. Cele mai frecvente tipuri de cauze de contencios administrativ-fiscal aflate pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție în stadiul de recurs în anul 2017 vizau: contestarea actelor administrativ-fiscale (32%), anularea actelor administrative (30%), suspendarea executării actelor administrative (9%), obligarea emiterii de acte administrative (5%), alte cereri (5%), alte obiecte în contencios administrativ și fiscal (19%)[4].

La nivelul curților de apel din totalul de cauze noi înregistrate în anul 2017, 45% au fost dosare de contencios administrativ și fiscal (față de aproximativ 29% în 2016), reprezentând 80.983

---

[1] *A.S. Ciobanu, F. Coman Kund,* Drept administrativ, partea a II-a, Ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 214.

[2] *V. Vedinaș, L. Vișan, D.I. Pasăre*, Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr. 262/2007, în Revista de Drept Public nr. 3/2007, p. 77, 78.

[3] A se vedea Raportul Consiliului Superior al Magistraturii privind starea justiției pe anul 2017 (*https://www.csm1909.ro/ 267/3570/Rapoarte-privind-starea-justi%C5%A3iei*), p. 6, 7.

[4] Idem, p. 11.

dosare noi (în creștere față de anul 2016 când au fost înregistrate 43.334 dosare și față de anul 2015 când s-au înregistrat 50.422 dosare noi)[1]. Cele mai frecvente tipuri de cauze de contencios administrativ-fiscal cu care curțile de apel erau învestite în stadiul procesual fond în anul 2017 vizau: pretenții (26%), anulare act de control taxe și impozite (17%), anulare act administrativ (15%), contestație act administrativ-fiscal (12%), litigii privind funcționarii publici (5%), refuzul de a soluționa o cerere (4%), alte cereri (4%), alte obiecte în contencios administrativ și fiscal (17%)[2].

La nivelul tribunalelor din totalul de cauze noi înregistrate în anul 2017, 32% au fost dosare de contencios administrativ și fiscal reprezentând 162.195 dosare, cu 22.788 dosare mai mult decât în 2016, ceea ce reprezintă o creștere de 16,35%[3]. Cele mai frecvente tipuri de cauze de contencios administrativ-fiscal cu care tribunalele erau învestite în stadiul procesual fond în anul 2017 vizau: pretenții (33%), anulare act administrativ (14%), litigii privind funcționarii publici (8%), contestații acte administrativ-fiscale (7%), obligația de a face (7%), anulare act de control taxe și impozite (4%), alte cereri (4%), refuz soluționare cerere (4%), anulare acte emise de autoritățile de reglementare (4%), alte obiecte în contencios administrativ și fiscal (15%)[4].

Numărul tot mai mare al litigiilor de contencios administrativ subliniază conștientizarea de către justițiabil a procedurilor de protecție puse la dispoziție de către legislație împotriva excesele autorităților publice[5] și pledează pentru specializarea accentuată a judecătorilor și avocaților în această materie și pentru crearea unui curs special de contencios administrativ la facultățile de drept.

---

[1] Idem, p. 13, 14.
[2] Idem, p. 17.
[3] Idem, p. 24, 25.
[4] Idem, p. 27.
[5] *V. Vedinaș*, op. cit., 2018, p. 152.

Secțiunea a 2-a. Contenciosul administrativ în dreptul comparat

În funcție de organele care soluționează litigiile de contencios administrativ, se întâlnesc patru mari sisteme de contencios administrativ[1]:

a) State cu jurisdicții administrative care au în vârf Consiliul de Stat, organ administrativ cu rol consultativ și jurisdicțional (sistemul francez);

b) State cu jurisdicții administrative separate complet de administrația activă și de cea consultativă (sistemul german);

c) State cu jurisdicții administrative incluse în sistemul judiciar;

d) State care nu posedă jurisdicții administrative (sistemul englez).

§1. State cu jurisdicții administrative care au în vârf Consiliul de Stat, organ administrativ cu rol consultativ și jurisdicțional (sistemul francez)

În **Franța**, încă din timpul Marii Revoluții din secolul al XVIII-lea se observă conturarea unei concepții particulare a separației puterilor în stat. Astfel, deși Franța a fost primul stat care, ca urmare a dezideratelor revoluției, a proclamat separarea autorității administrative de autoritatea judiciară prin Legea din 16-24 august 1790, s-a statuat totodată prin Legea din 6-11 septembrie din același an încredințarea contenciosului administrativ administrației, instituind de la început o dualitate a jurisdicției – o jurisdicție de ordin judiciar și una de ordin administrativ. Se afirma astfel clar că judecătorul ordinar nu are dreptul de a tulbura în vreun fel buna

[1] A se vedea *I. Alexandru*, op. cit., 2008, p. 664. Pentru o analiză a instanțelor care soluționează contenciosul administrativ în statele membre ale Uniunii Europene a se vedea portalul European Justice (*https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-ro.do*) și site-ul Asociației Consiliilor de Stat și a jurisdicțiilor administrative supreme ACA Europe (*www.aca-europe.eu*).

desfăşurare a activităţii administraţiei. În perioada lui Napoleon Bonaparte se va înfiinţa Consiliul de Stat ca organ administrativ, mai întâi cu funcţii consultative pe lângă guvern[1], apoi, prin legea din 24 mai 1872, şi cu funcţii jurisdicţionale de soluţionare a litigiilor în care figura administraţia de stat. Multă vreme contenciosul administrativ a fost soluţionat în cadrul a două grade de jurisdicţie – consiliile de prefectură în fiecare departament, ca primă instanţă, şi Consiliul de Stat, atât ca instanţă de fond, cât şi de recurs. Prin Decretul-Lege din 17 iunie 1938 au fost incluse în competenţa consiliilor de prefectură şi litigiile născute din contractele publice. Din 1953 s-au înfiinţat prin reorganizarea fostelor consilii ale prefecturii tribunalele administrative subordonate Consiliului de Stat. Prin Legea nr. 87-1127 din 31 decembrie 1987 privind reforma contenciosului administrativ, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1989, au fost instituite trei grade de jurisdicţie administrativă – tribunale administrative interdepartamentale, curţi administrative de apel şi Consiliul de Stat.

Sistemul de drept dualist a dat naştere la conflicte de competenţă între jurisdicţiile judiciare (reprezentate de Curtea de Casaţie şi instanţele de drept comun) şi cele administrative (reprezentate de Consiliul de Stat şi instanţele administrative). De aici s-a ajuns la necesitatea înfiinţării unei noi instituţii cu puteri jurisdicţionale, şi anume Tribunalul de Conflicte[2] instituit prin art. 89 din Constituţia din 1848 pentru a rezolva conflictele de competenţă între cele două ordine de jurisdicţie. Tribunalul de Conflicte a fost organizat, într-o primă formă, prin reglementarea din 28 octombrie 1849 şi legea din 4 februarie 1850, având însă o existenţă efemeră, fiind desfiinţat în timpul regimului bonapartist al lui Napoleon al III-lea (1852-1870). El a fost reînfiinţat prin legea din 24 mai 1872, atribuţiile sale fiind consolidate prin legea din 20 aprilie 1932 şi

---

[1] Consiliul de Stat este instituit prin Constituţia din 13 decembrie 1799 (*22 frimaire de l'an VIII*) care în art. 52 arăta: „Sub direcţia consulilor, un Consiliu de Stat este însărcinat să redacteze proiectele de legi şi reglementările administraţiei publice şi să rezolve dificultăţile care vor apărea în materie administrativă".

[2] Despre „Tribunalul de Conflicte" a se vedea *I. Leş*, Instituţii judiciare contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 623-624.

decretul din 25 iulie 1960. Competenţele sale sunt reflectate şi de structura organizatorică, Tribunalul fiind compus dintr-un preşedinte de drept în persoana ministrului justiţiei şi din opt judecători, patru membri ai Consiliului de Stat şi patru magistraţi ai Curţii de casaţie. Deciziile Tribunalului de Conflicte au avut un rol important pe parcursul timpului în conturarea regimului juridic al instituţiilor de drept administrativ. Astfel, prin jurisprudenţa sa, Tribunalul de Conflicte a recunoscut existenţa unui contract administrativ încheiat între două persoane private în vederea realizării unei misiuni de interes public (cauza *Société entreprise Peyrot* din 8.07.1963) şi a dedus competenţa exclusivă a tribunalelor administrative în litigiile cu privire la contractele de delegare a serviciilor publice (cauza *Blanco* din 1873).

Prin urmare, se observă că în Franţa forţa şi tradiţia puterii executive au impus crearea unor organe administrative cu atribuţii jurisdicţionale autonome de sistemul judecătoresc, lucru care nu s-a întâmplat, de exemplu, în Anglia.

Din modelul francez de organizare a jurisdicțiilor administrative s-au inspirat și alte țări, precum Belgia, Italia, Olanda, Luxemburg, Grecia.

În **Belgia**, în 1946 a fost creat Consiliul de Stat ca un organism administrativ, cu un dublu rol la fel ca în modelul francez: rol de organ consultativ al Guvernului și de tribunal administrativ. Consiliul de Stat judeca apelurile împotriva hotărârilor jurisdicțiilor administrative inferioare și, spre deosebire de modelul francez, deciziile sale puteau fi atacate cu recurs la Curtea de Casație.

În **Italia**, jurisdicția în materie administrativă este exercitată de către instanțele administrative (*Tribunali Amministrativi Regionali* sau TAR înființate în 1971) și de către Consiliul de Stat (*Consiglio di Stato*). Consiliul de Stat înființat în 1865 este în prezent un organ administrativ cu rol consultativ și rol jurisdicțional. Conflictele de jurisdicție sunt soluționate de Curtea de Casație.

În **Olanda**, litigiile administrative sunt judecate, de regulă, de instanțele regionale. În cauzele legate de funcționari publici și chestiuni legate de asigurări sociale, recursul poate fi introdus pe lângă o instanță specială de apel – Tribunalul Central de Apel (Centrale Raad van Beroep) – iar în majoritatea celorlalte cazuri, pe lângă Secția Jurisdicțională Administrativă a Consiliului de Stat.

În **Grecia**, Consiliul de Stat a funcționat mai întâi între 1835-1844, apoi pentru o scurtă perioadă din februarie până în noiembrie 1865, fiind instaurat în final prin Constituția din 1911 și funcționând din 1929 până în prezent. Hotărârile Consiliului de Stat au furnizat cu cea mai înaltă autoritate precedente juridice pentru instanțele administrative inferioare și au stabilit standardele de interpretare a Constituției și a legilor, contribuind la progresul teoriei și practicii juridice[1].

În **Principatele Române**, Alexandru Ioan Cuza înființează, după model francez, la 11 februarie 1864 un Consiliu de Stat cu atribuții legislative (de pregătire a proiectelor de legi), atribuții administrative (de consiliere administrativă și de for disciplinar pentru funcționarii publici) și atribuții de contencios administrativ. Consiliul de Stat a fost desființat prin *Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat* din 12 iulie 1866.

§2. State cu jurisdicții administrative separate complet de administrația activă și de cea consultativă (sistemul german)

Sistemul jurisdicțiilor administrative în **Germania** a început să se dezvolte pe fondul mișcărilor constituționale ale burgheziei din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, care au impus consacrarea unor constituții ale landurilor având la bază principiul separației puterilor în stat, egalitatea în fața legii pentru toți cetățenii și recunoașterea libertăților individuale[2]. Din 1863 au început să fie înființate în landuri tribunalele administrative autonome, separate de administrație și de tribunalele ordinare. Ulterior a fost înființată între 1872-1875 o instanță de judecată superioară – Înalta Curte Administrativă Prusacă (O.G.V.).

Prin urmare sistemul german al jurisdicțiilor administrative s-a dezvoltat de jos în sus, de la land spre centru, spre deosebire de sistemul francez care s-a dezvoltat de sus în jos, construind un

---

[1] A se vedea site-ul Consiliului de Stat din Grecia (*www.ste.gr.*).

[2] Pentru detalii a se vedea *I. Alexandru*, Drept administrativ comparat, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 36.

întreg sistem de jurisdicții administrative în teritoriu după ce a fost creat mai întâi Consiliului de Stat.

În prezent în Germania tribunalele administrative (*Verwaltungsgericht*), tribunalele administrative superioare (*Oberverwaltungsgericht*) – existente la nivelul Landurilor – și Curtea Administrativă Federală (*Bundesverwaltungsgericht* înființată la 8 iunie 1953) sunt competente, de regulă, să judece litigiile de contencios administrativ. Legea asupra jurisdicției administrative[1] consacră încă din primul articol independența tribunalelor administrative care exercită jurisdicția administrativă, distinct de autoritatea administrativă. Acest sistem se deosebește astfel de sistemul francez, în care instanța supremă în materia contenciosului administrativ – Consiliul de Stat – este o autoritate administrativă care are și rol consultativ pentru deciziile Guvernului.

Acest sistem de jurisdicții administrative autonome, separate de administrație și de tribunalele ordinare a fost preluat din Germania și de alte țări, precum Austria, Portugalia, Suedia.

În **Austria**, litigiile de contencios administrativ sunt judecate de Înalta Curte Administrativă (*Verwaltungsgerichtshof*) care verifică legalitatea activității administrației publice și, începând cu 1 ianuarie 2014, instanțele administrative. La nivel federal există Tribunalul Federal Administrativ (*Bundesverwaltungsgericht*) cu sediul în Viena. În fiecare provincie există o instanță administrativă regională (*Landesverwaltungsgericht*).

În **Portugalia**, sistemul instanțelor de contencios administrativ include tribunalele administrative și fiscale în primă instanță create în 1930, tribunalele administrative centrale create în 2003 (nord cu sediul în Porto și sud cu sediul în Lisabona) și Curtea Supremă Administrativă înființată în 1870 (*Supremo Tribunal Administrativo*, care are competență la nivelul întregii țări). Conflictele de competență dintre instanțe sunt soluționate de un *Tribunal de Conflitos*, reglementat prin lege în 1933.

---

[1] Adoptată la 21 ianuarie 1960, în versiunea sa consolidată la 19 martie 1991, modificată prin art. 9 al legii din 9 decembrie 2006 (*www.bijus.eu.*).

În **Suedia,** instanțele administrative sunt organizate într-un sistem pe trei niveluri: curți administrative, curți de apel administrative și Curtea Supremă Administrativă înființată din 1909. În plus, au fost înființate o serie de instanțe și tribunale specializate pentru soluționarea anumitor tipuri de cauze și materii.

Un caz particular îl constituie **Luxemburg,** unde în urma reformei constituționale din 12 iulie 1996 și a legii organice din 7 noiembrie 1996 competența Consiliului de Stat a fost redusă exclusiv la funcția consultativă și au fost create tribunale administrative și Curtea administrativă ca instanțe administrative independente și distincte de sistemul judiciar ordinar[1].

§3. State cu jurisdicții administrative incluse în sistemul judiciar

În unele state litigiile privind contenciosul administrativ sunt judecate de secții specializate din cadrul tribunalelor ordinare.

Astfel, în **Spania,** contenciosul administrativ este judecat de un întreg ansamblu de jurisdicții administrative integrate în sistemul judiciar[2]:

a) Judecătorii de contencios administrativ;

b) Judecătorii centrale de contencios administrativ;

c) Secții de contencios administrativ ale Tribunalelor Superioare de Justiție organizate la nivelul fiecărei comunități autonome (în Spania există 17 comunități autonome);

d) Secția de contencios administrativ a Audienței Naționale (Audiencia Nacional) – care exercită un control judiciar al deciziilor administrative luate de către funcționari de rang înalt (miniștrii guvernului spaniol, secretari de stat) și anumite agenții

---

[1] A se vedea site-ul instanțelor administrative din Luxemburg (*http://www.justice.public.lu/fr/organisation-justice/juridictions-administratives/index.html*).

[2] A se vedea Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (*http://noticias. juridicas.com/base_datos/Admin/r28-l29-1998.t1.html#t1*).

specializate (Agenția spaniolă pentru protecția datelor, Comisia pentru Protecția Concurenței etc.);

e) Secția de contencios administrativ a Tribunalului Suprem.

În **România,** litigiile de contencios administrativ sunt judecate de secțiile de contencios administrativ organizate la nivelul tribunalelor, curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție [art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004].

§4. State care nu posedă jurisdicții administrative (sistemul englez)

Există și state în care litigiile de contencios-administrativ sunt judecate de instanțele judecătorești ordinare, după reguli specifice dreptului comun, fără a exista o specializare în cadrul unor secții distincte.

Cazul clasic îl reprezintă **Marea Britanie,** unde supunerea activității administrației publice controlului judecătoresc s-a produs lent, pe parcursul mai multor secole. În dreptul anglo-saxon nu a existat contextul revoluționar francez care să impună rapid o limitare a puterilor suveranului și o departajare clară între dreptul public și dreptul privat. Multă vreme s-a aplicat în Marea Britanie dogma iresponsabilității în fața justiției a coroanei și a anumitor agenți ai săi. Treptat, acțiunea administrației a fost supusă, în anumite limite, controlului curților de justiție ordinare, după aceleași reguli aplicate particularilor, administrația fiind obligată să ceară autorizarea judecătorului pentru a lua anumite măsuri de constrângere la care legea nu-i dădea dreptul decât în acest mod[1].

Teoria constituțională engleză clasică, așa cum a fost expusă la sfârșitul secolului al XIX-lea de A.V. Dicey[2], nu recunoaște un sistem separat de instanțe administrative (sistem de drept dualist), care să revizuiască deciziile organismelor publice (ca în Franța, Germania și multe alte țări europene). În schimb, se consideră că

---

[1] *I. Alexandru*, op. cit., 2008, p. 657.

[2] *A.V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th edition with new Introduction, 1915.

activitatea administrației publice ar trebui să facă obiectul controlului curților de justiție ordinare (sistem unitar de drept).

Controlul judiciar al activității administrației engleze are la bază teoria excesului de putere (doctrina *ultra vires*), care îngăduie tribunalelor ordinare să decidă dacă administrația a acționat în limitele puterii sale legale.

Teoria excesului de putere (*ultra vires*) trebuie, însă, potrivit jurisprudenței engleze, să fie aplicată rezonabil. Se admite, în principiu, că tot ceea ce poate fi privit în mod onest, ca fiind accesoriu sau ca reprezentând o consecință a ceea ce este autorizat de lege, nu trebuie să fie considerat prin interpretare juridică, ca un exces de putere.

În 1965 este creată Comisia juridică (*Law Commision*), ca organism statutar independent cu rol de a propune strategii de reformă în justiție, de a codifica dreptul pozitiv și de a veghea ca legile să fie echitabile, moderne și clare. Din inițiativa Comisiei juridice au fost unificate, începând cu anul 1977 în Anglia și cu anul 1980 în Irlanda de Nord, prin Order 53, procedurile existente anterior, instituindu-se posibilitatea de a introduce împotriva acțiunii administrației o cerere de control judecătoresc (*application for judicial review*) prin care reclamantul poate obține un ordin de anulare a deciziei autorității publice (*Quashing order*), un ordin de interdicție (*Prohibiting order*), prin care se interzice pentru viitor o acțiune a administrației publice (de exemplu împiedicarea deportării unei persoane al cărei statut de imigrare a fost decis în mod eronat), un ordin de obligare (*Mandatory order*) a autorității publice să își îndeplinească sarcinile (de exemplu obligarea administrației de a aproba planul unei construcții), o decizie declarativă (*Declaration*) prin care se clarifică drepturile și obligațiile părților în procesul respectiv, un ordin (*Injunction*) prin care, în cazul în care există un risc iminent de deteriorare sau pierdere a unui bun, instanța să dispună măsuri provizorii de încetare a acțiunii administrației pentru a proteja poziția părții vătămate, precum și posibilitatea de a solicita daune-interese (*Damages*) în condițiile permise de legislație[1].

[1] În dreptul englez daunele-interese nu se pot acorda doar pentru că o autoritate publică a acționat în mod ilegal. Pentru ca instanța să acorde

În sistemul englez hotărârile judecătorești se întemeiază, uneori, pe dreptul natural (*natural justice*), pe abuzul discreționar al puterii sau pe rațiuni legate de imunitatea interesului public (*public interest immunity*) care vizează divulgarea sau nedivulgarea unor informații necesare pentru judecarea litigiului. De abia în anul 1968 Camera Lorzilor a decis că revine instanțelor de judecată răspunderea de a examina realitatea interesului public invocat de miniștri atunci când aceștia refuză să pună la dispoziție documente indispensabile pentru soluționarea cauzelor.

În prezent în Marea Britanie judecătorul ordinar al administrației este tribunalul – tribunalele de nivelul întâi (*First-tier Tribunal*) și tribunale superioare (*Upper Tribunal*). Împotriva deciziilor Tribunalului superior pot fi exercitate căile de atac la Curtea de Apel (în Anglia și Țara Galilor) sau *Court of Session* (în Scoția).

În ultimul timp reformele din sistemul juridic tind spre specializarea corpurilor cu competență jurisdicțională care controlează activitatea administrației publice. Astfel, în Anglia și Țara Galilor a fost înființată **Curtea Administrativă** ca instanță de specialitate din cadrul *Queen's Bench Division* a Curții Supreme de Justiție (*High Court of Justice of England and Wales*) având o jurisdicție asupra dreptului administrativ și exercitând un control asupra curților și tribunalelor inferioare și a altor corpuri publice.

Alături de aceste instanțe funcționează în Marea Britanie peste 50 de tribunale specializate și de autorități administrative care au și competență jurisdicțională, acoperind o gamă largă de domenii (educație, muncă, pensii, finanțe și comerț, sănătate, proprietate intelectuală, fond funciar, transport, construcții, jocuri de noroc etc.)[1].

Alte state care nu au în mod tradițional instanțe specializate de contencios administrativ sunt **Danemarca** și **Norvegia**. În aceste

---

daune-interese este necesar ca: a) acțiunea să aibă o cauză de „drept privat", cum ar fi neglijența sau încălcarea unei obligații statutare; sau b) cererea persoanei vătămate să aibă la bază legislația Uniunii Europene sau Actul cu privire la drepturile omului (Human Rights Act) din 1998.

[1] Pentru o listă completă a acestora a se vedea *https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_tribunals_in_the_United_Kingdom.*

state un rol important în apărarea drepturilor cetățenilor în fața abuzurilor administrației publice l-a avut instituția *Ombudsmanului* (Avocatul Poporului). Instituția *Ombudsmanului* a fost înființată în Suedia, în anul 1809, de către Parlament care a introdus în noua Constituție Biroul Ombudsmanului Parlamentar, având rolul de a veghea asupra protecției drepturilor cetățenilor, verificând prin inspecții și anchete modul în care autoritățile publice respectă legile. Instituția Ombudsmanului Parlamentar a fost preluată de Finlanda prin Constituția din 1919 și de Danemarca în 1954, fiind preluată ulterior de numeroase țări (sub denumirea de mediator, ombudsman sau avocatul poporului) printre care și România.

Secțiunea a 3-a. Istoric al contenciosului administrativ în România

Contenciosul administrativ a fost instituit pentru prima dată în țara noastră prin Legea nr. 167/1864 *pentru înființarea Consiliului de Stat*[1]. Prin această lege se înființa, după model francez, Consiliul de Stat care avea atribuții legislative (de pregătire a proiectelor de legi), atribuții administrative (de consiliere administrativă și de for disciplinar pentru funcționarii publici) și atribuții de contencios administrativ. În materia contenciosului administrativ Consiliul de Stat judeca, potrivit art. 51 din Lege, cererile particularilor și persoanelor juridice ale căror interese erau vătămate prin: a) hotărârile miniștrilor date cu exces de putere sau cu încălcarea legilor și regulamentelor în ființă; b) hotărârile sau actele de executare ale prefecților sau altor agenți administrativi date cu încălcarea legilor sau regulamentelor; c) hotărârile comisiilor de lucrări publice. De asemenea, în temeiul art. 49 din Legea nr. 167/1864 Consiliul de Stat putea judeca, ca primă sau ultimă instanță, toate cauzele de natură contencioasă administrativă care i se vor atribui printr-o anume lege. Astfel, de exemplu, prin *Legea de expropriațiune pentru cauză de utilitate publică* din 20 octombrie 1864 se prevedea că împotriva hotărârii Consiliului

[1] M.Of. din 11 februarie 1864.

județean prin care erau amendați membrii comisiilor județene pentru expropriere care absentau nemotivat de la lucrările acesteia se putea face recurs la Consiliul de Stat.

Consiliul de Stat a fost desființat prin *Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat* din 12 iulie 1866. Prin această lege atribuțiile în materie contencioasă ale Consiliului de Stat au fost împărțite către curțile de apel și celelalte instanțe judecătorești de drept comun, litigiile în cauză urmând a fi judecate după regulile ordinare.

La 1 iulie 1905 a fost adoptată *Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție* (Legea Bădărău[1]) prin care Secțiunea a III-a a Înaltei Curți de Casație și Justiție devenea competentă să judece recursurile împotriva unor categorii de acte administrative enumerate de lege. Contenciosul administrativ instituit prin această lege avea în vedere un număr relativ mic de categorii de acte administrative de autoritate. Acesta era un ***contencios în anulare***, fiind un mijloc judecătoresc de a cerceta legalitatea actelor administrative și de a hotărî anularea lor, și un ***contencios subiectiv***, punând în cauză legalitatea unui act numai în măsura în care vătăma drepturile subiective ale recurentului[2].

Sistemul contenciosului administrativ instituit prin Legea din 1905 este desființat printr-o nouă lege de reorganizare a Curții de Casație și Justiție din 25 martie 1910 (Legea Toma Stelian). Această lege nu îi mai recunoștea Secțiunii a III-a a Înaltei Curți de Casație și Justiție atribuții în materie de contencios administrativ, litigiile având ca obiect vătămarea drepturilor particularilor prin acte administrative de autoritate fiind date în competența de soluționare a tribunalelor de județ, care vor judeca după regulile de drept comun[3]. Se revine astfel la sistemul anterior legii din 1905, cu singura deosebire că prin art. 74 din Lege se stabilea judecarea de urgență și cu precădere a acestor pricini.

---

[1] Legea din 1905 a fost propusă de guvernul conservator condus de G. Cantacuzino, ministru de justiție fiind Alex. Bădărău.

[2] A se vedea, în acest sens, *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a, Ed. All Beck, București, 1998, p. 34; *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 90, 91.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 92, 93.

Prin Legea de reorganizare a Curții de Casație și Justiție din 17 februarie 1912 (Legea Cantacuzino) se revine la sistemul instituit prin Legea din 1905 și cauzele de contencios administrativ sunt atribuite din nou Secțiunii a III-a a Curții de Casație. Spre deosebire însă de reglementarea din 1905, prin Legea din 1912 Curtea de Casație nu mai era învestită cu dreptul de a anula actul administrativ atacat, ci avea doar posibilitatea, potrivit art. 63 din Lege, de a declara actul ilegal și de a invita autoritatea administrativă să satisfacă cererea, să desființeze sau să modifice actul. Astfel, în modul acesta anularea actului era făcută de însăși autoritatea administrativă[1]. Prin urmare, contenciosul administrativ instituit prin Legea din 1912 este doar un ***contencios de constatare a legalității*** actului administrativ și nu un ***contencios în anulare*** ca în cazul contenciosului administrativ instituit prin Legea din 1905. Legea din 1912 acorda Secțiunii a III-a a Curții de Casație o competență materială generală în domeniul actelor administrative de autoritate, arătând în art. 5 alin. 3 lit. f) că aceasta judecă „recursurile acelor care s-ar pretinde vătămați în drepturile lor, printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii, precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept". Erau exceptate de la judecarea de către Secțiunea a III-a a Curții de Casație actele de guvernământ, actele privitoare la exercițiul tutelei administrative și la controlul ierarhic. Recursul pe cale contencioasă înaintea Curții de Casație se putea face, potrivit art. 31 lit. a) din Lege, fie înainte, fie după exercitarea recursului ierarhic.

Contenciosul administrativ devine o instituție de ordin constituțional prin reglementarea sa de Constituția din 1923[2] în art. 107. Contenciosul administrativ reglementat de Constituția din 1923 prezintă următoarele trăsături:

a) interdicția prevăzută de alin. (1) din art. 107 din Constituție de a fi înființate autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ. Astfel, potrivit acestei interdicții, nu se puteau crea, după model francez, tribunale administrative care să judece litigiile de contencios administrativ. În doctrină s-a apreciat

[1] Idem, p. 93.

[2] M.Of. nr. 282 din 29 martie 1923.

că interdicția instituită de teza I din art. 107 din Constituție nu se referea și la jurisdicțiile speciale administrative care au continuat să se înființeze și să funcționeze și după adoptarea Constituției din 1923[1].

b) atribuirea contenciosului administrativ puterii judecătorești, conform prevederilor din alin. (2) al art. 107 din Constituție. Instanțele de judecată aveau o competență materială generală de a judeca cererile celor vătămați în drepturile lor, potrivit alin. (3) al art. 107 din Constituție, „fie printr'un act administrativ de autoritate, fie printr'un act de gestiune făcut cu călcarea legilor şi a regulamentelor, fie prin rea voinţă a autorităţilor administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept".

c) se instituie un ***contencios administrativ de plină jurisdicție*** prin care instanța de judecată poate anula actul administrativ vătămător și poate acorda despăgubiri persoanei vătămate. Astfel, potrivit prevederilor alin. (4) al art. 107 din Constituție „organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anulă sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat".

d) se instituie un ***contencios administrativ subiectiv***, acțiunea în instanță fiind rezervată doar „celui vătămat în drepturile sale" de autoritățile administrative, potrivit alin. (3) al art. 107 din Constituție.

e) se instituie două categorii de acte exceptate de la controlul judecătoresc, potrivit prevederilor alin. (4) al art. 107 din Constituție: actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar.

În vederea aplicării prevederilor art. 107 din Constituția din 1923 a fost adoptată **Legea pentru contenciosul administrativ**

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 98-99. Primul organ administrativ cu atribuții jurisdicționale a fost Curtea de Conturi, înființată prin Legea din 24 ianuarie 1864. Un exemplu de jurisdicții speciale administrative înființate după adoptarea Constituției din 1923 îl constituie Comitetul Central de Revizuire și comitetele locale de revizuire înființate prin Legea din 3 ianuarie 1930 și care erau competente să controleze legalitatea actelor și faptelor administrative ale organelor administrației publice județene și locale.

din 23 decembrie 1925. În mod firesc, Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925 a dezvoltat, urmând liniile trasate de Constituția din 1923, un contencios de plină jurisdicție, instanța având posibilitatea, potrivit art. 6 din Lege de a anula actul dacă apreciază că acesta este ilegal și de a pronunța daune civile, și un contencios subiectiv, rezervat doar celui care „se pretinde vătămat în drepturile sale", potrivit art. 1 din Lege.

Cererile care formau obiectul Legii contenciosului administrativ din 1925 se introduceau înaintea curții de apel în circumscripția căreia reclamantul își avea domiciliul [art. 4 alin. (1) din Legea din 1925]. Recursul la instanțele de contencios administrativ nu era subordonat intentării prealabile a recursurilor administrative la autoritatea emitentă a actului (recurs grațios) sau la autoritatea ierarhic superioară (recurs ierarhic)[1].

Cererile care formau obiectul Legii contenciosului administrativ puteau fi introduse în instanță oricând [art. 4 alin. (2) din Legea din 1925]. De la această regulă se instituiau două excepții:

a) în cazul de înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, cererile se vor face în termen de 30 de zile libere de la publicarea lor în Monitorul Oficial.

b) în cazul în care particularul a adresat o cerere administrației, cererea în justiție se putea face după expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrarea de către autoritatea administrativă sau de la notificarea ei prin portărei, și în termen de 30 zile libere de la această dată.

Cererile în contencios administrativ se timbrau și se taxau potrivit legii pentru acțiunile de drept comun [art. 5 alin. (1) din Legea din 1925].

Curtea de apel judeca cererile în contencios administrativ de urgență și cu precădere asupra tuturor celorlalte afaceri și în complet de 3 și era obligată să redacteze deciziile date în această materie cel mai târziu în 5 zile de la pronunțare (art. 9 din Legea din 1925).

---

[1] Idem, p. 115.

Deciziile curților de apel erau supuse recursului la Curtea de Casație în termen de 15 zile de la comunicare [art. 11 alin. (1) din Legea din 1925].

Cererile în justiție puteau fi îndreptate atât împotriva autorității administrative care a adoptat actul administrativ vătămător, cât și împotriva funcționarilor care au semnat actul în cazul în care cererile aveau ca obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate sau daune pentru întârziere. Funcționarii puteau chema în garanție pe superiorii ierarhici de la care primiseră ordin scris să semneze actul (art. 14 din Legea din 1925).

Competența în materie de contencios administrativ a curților de apel și a Curții de Casație stabilită potrivit legii din 1925 se referea în mod exclusiv la judecarea litigiilor privind actele administrative de autoritate prin care se urmărea în principal anularea actului ilegal și în mod accesoriu acordarea de daune, în timp ce judecata litigiilor privind actele de gestiune ale administrației publice (contractele administrative) era lăsată în competența tribunalelor ordinare potrivit dreptului comun[1].

Prin Legea nr. 5 din 3 ianuarie 1930 au fost înființate ca autorități administrative cu activitate jurisdicțională Comitetul Central de Revizuire și comitetele locale de revizuire care erau competente să controleze legalitatea actelor și faptelor administrative ale organelor administrației publice **județene și locale.** Atribuțiile acestora vor fi preluate apoi de Curtea Superioară Administrativă și curțile administrative locale conform prevederilor art. 244 din Legea administrativă nr. 569 din 26 martie 1936[2] și ale Legii pentru organizarea curților administrative nr. 331 din 15 martie 1939[3]. Legislația a prevăzut că atât deciziile Comitetului Central de Revizuire, cât și ulterior, deciziile Curții Superioare

[1] Idem, p. 199, 200.

[2] M.Of. nr. 73 din 27 martie 1938.

[3] Pentru analiza competenței și a modului de funcționare a comitetelor de revizuire și apoi a curților administrative a se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1998, p. 54-63.

Administrative puteau fi atacate cu recurs în fața Înaltei Curți de Casație, Secțiunea a III-a[1].

Această perioadă de dezvoltare a contenciosului administrativ din România a fost curmată odată cu instaurarea regimului comunist. Pornind de la principiul comunist al unității puterii de stat și al subordonării tuturor organelor statului Marii Adunări Naționale s-a considerat că instanțele de judecată nu pot controla activitatea organelor administrației de stat. Pentru a pune în aplicare această doctrină s-a adoptat Decretul nr. 128/1948 *pentru desființarea contenciosului administrativ și a curților administrative*. Prin acest Decret erau abrogate Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925, precum și Legea de organizare a curților administrative din 15 martie 1939.

Din 1948 și până la adoptarea Constituției din 1965 instanțele de judecată nu au putut controla legalitatea actelor administrative, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege (astfel de excepții au fost reglementate într-un număr restrâns de acte normative dintre

---

[1] În doctrină s-a susținut și punctul de vedere că atât comitetele de revizuire cât și, mai apoi, curțile administrative ar reprezenta, prin competența și modul lor de organizare, veritabile tribunale administrative și nu doar jurisdicții administrative (a se vedea, în acest sens, *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, Ed. Tipografiei Glasul Bucovinei, 1944, p. 613-615; *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 511, 512). În ceea ce privește comitetele de revizuire trebuie spus faptul că ele au fost înființate și au funcționat în perioada în care era în vigoare Constituția din 1923 care interzicea prin art. 107, așa cum am văzut, înființarea de instanțe specializate în materie de contencios administrativ. Prin urmare, comitetele de revizuire puteau avea doar natura juridică de organe administrativ-jurisdicționale. În ceea ce privește natura juridică a curților administrative, observăm că acestea au fost organizate după adoptarea Constituției din 1938 (M.Of. nr. 48 din 27 februarie 1938) care permitea, potrivit art. 73 alin. (1), înființarea unei „jurisdicțiuni" prin lege. În plus, curțile administrative erau compuse exclusiv din personal cu statut de magistrați, spre deosebire de comitetele de revizuire compuse din magistrați și funcționari publici. Prin urmare, curțile administrative putem afirma că aveau un statut similar unei instanțe de judecată speciale, această interpretare fiind permisă și de prevederile art. 73 alin. 1 din Constituția din 1938.

care menționăm: Decretul nr. 184/1954 pentru reglementarea sancționării contravențiilor, Decretul nr. 278/1960 cu privire la actele de stare civilă etc.).

Prin Constituția din 1965[1] se reinstituie competența generală a instanțelor de judecată de a controla legalitatea actelor administrative în baza prevederilor din art. 35 (*Cel vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat poate cere organelor competente, în condițiile prevăzute de lege, anularea actului și repararea pagubei*) coroborat cu prevederile art. 103 (*Tribunalele și judecătoriile judecă cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative, putând să se pronunțe, în condițiile legii, și asupra legalității acestor acte*).

În temeiul acestor prevederi constituționale a fost adoptată Legea nr. 1/1967 *privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale*[2]. Potrivit prevederilor art. 1 din Legea nr. 1/1967 cel vătămat într-un drept al său printr-un act administrativ ilegal putea cere tribunalului competent, în condițiile legii, anularea actului sau obligarea organului administrativ chemat în judecată să ia măsura corespunzătoare pentru înlăturarea încălcării dreptului său, precum și repararea pagubei. De asemenea, refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept, cât și nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege, era socotită act administrativ ilegal.

Observăm că Legea nr. 1/1967 reglementa un ***contencios subiectiv***, având ca temei exclusiv vătămarea unui drept subiectiv al reclamantului, și ***de plină jurisdicție***, instanța putând pronunța măsuri pentru repararea pagubei. Despăgubiri se puteau pronunța doar pentru acoperirea prejudiciului material, sistemul comunist fiind refractar acordării de despăgubiri pentru prejudiciul moral suferit.

Prin Legea nr. 1/1967 se instituia regula exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative, actele care nu puteau fi

---

[1] B.Of. nr. 1 din 21 august 1965.

[2] B.Of. nr. 67 din 26 iulie 1967.

atacate reprezentând o excepție de la această regulă prevăzută expres de lege[1].

Controlul judecătoresc al actelor administrative avea un caracter subsidiar, el putând fi înfăptuit doar după ce s-a încercat restabilirea legalității pe calea administrativă a reclamației, sub forma recursului grațios sau ierarhic[2].

---

[1] Categoriile de acte administrative exceptate de la controlul instanțelor de judecată erau menționate în art. 14, 15 și 16 din Legea nr. 1/1967, acestea fiind numeroase: Art. 14 – „Dispozițiile prezentei legi nu sînt aplicabile: a) actelor administrative în legătură cu apărarea țării, securitatea statului sau ordinea publică; b) actelor administrative de planificare; c) actelor administrative de jurisdicție și actelor administrative pentru controlul cărora legea prevede o altă procedură jurisdicțională decît cea prevăzută de prezenta lege; d) actelor în care organul administrativ participă ca persoană juridică de drept civil. De asemenea, dispozițiile prezentei legi nu sînt aplicabile cererilor organizațiilor de stat privitoare la acte administrative". Art. 15 – „Actele privitoare la măsuri urgente luate pentru prevenirea și combaterea epidemiilor, epizootiilor și epifitiilor sau în alte cazuri de calamitate și orice măsuri luate în situații excepționale de aceeași natură, nu sînt supuse, cît privește legalitatea lor, controlului tribunalelor". Art. 16 – „Cererile privitoare la stabilirea și scăderea impozitelor și a taxelor, a primelor de asigurare prin efectul legii precum și a amenzilor prevăzute în legile de impozite și taxe, se rezolvă de către organele prevăzute de legea specială și în condițiile stabilite de aceasta".

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, 1977, București, p. 292. Art. 3 din Legea nr. 1/1967 prevedea: „Înainte de a cere tribunalului anularea actului, cel vătămat se va adresa pentru apărarea dreptului său, în termen de 30 zile de la data cînd i s-a comunicat actul administrativ, organului emitent, care este obligat să rezolve reclamația în termenul prevăzut de lege. În cazul în care cel vătămat nu este mulțumit de soluția dată reclamației sale, el poate sesiza tribunalul în termen de 30 de zile de la comunicarea soluției. Dacă cel vătămat în dreptul său s-a adresat cu reclamație și organului administrativ ierarhic superior, termenul de 30 de zile prevăzut în alineatul precedent se calculează de la comunicarea de către acel organ a soluției date reclamației. Sesizarea tribunalului se va putea face și în cazul în care organul administrativ emitent sau organul ierarhic superior nu rezolvă reclamația în termenul prevăzut de lege. În toate cazurile introducerea cererii la tribunal nu se va putea însă face mai

Controlul exercitat de instanțele judecătorești viza strict legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea adoptării acestora[1].

În doctrină se apreciază că instituția contenciosului administrativ reglementată în perioada comunistă prin Constituția din 1965 și Legea nr. 1/1967 a avut un rol pur propagandistic caracteristic statului totalitar, fiind pur formală, fără relevanță în apărarea drepturilor cetățenilor și contracararea abuzurilor autorităților administrative[2].

După Revoluția din 1989 și reîntoarcerea la democrație a fost adoptată Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990[3].

Potrivit art. 1 din această lege orice persoană fizică sau juridică, dacă se considera vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se putea adresa instanței judecătorești competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Se considera refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu se răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevedea un alt termen.

Prin urmare Legea nr. 29/1990 a instituit un ***contencios subiectiv, de plină jurisdicție***. În repararea prejudiciului se prevedea pentru prima dată în mod expres că instanța va hotărî atât asupra daunelor materiale, cât și asupra **daunelor morale**.

Un alt element de noutate adus de Legea nr. 29/1990 a fost înființarea secțiilor de contencios administrativ la Curtea Supremă de Justiție și la tribunale.

---

tîrziu de 6 luni de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere".

[1] *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 290.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 514.

[3] M.Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990. Pentru o analiză a prevederilor acestei legi în doctrină a se vedea *A. Negoiță*, Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 3-13; *A. Negoiță*, Legea contenciosului administrativ – aspecte de drept procesual în Dreptul nr. 7-8/1991, p. 12-20; *D. Brezoianu*, Contenciosul administrativ, Ed. Metropol, București, 1995; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1998, p. 163-248.

Acțiunea în justiție era condiționată de exercitarea procedurii prealabile a recursului administrativ prin oferirea posibilității autorității administrative emitente sau ierarhic superioare de a revoca sau modifica actul administrativ pretins ilegal.

Prin Legea nr. 29/1990 se instituia posibilitatea instanței de a-l obliga pe conducătorul autorității administrative care nu trimitea, în termenul stabilit de instanță, lucrările cerute, să plătească statului, cu titlu de amendă, 500 lei pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Acțiunea în justiție putea fi formulată și personal împotriva funcționarului autorității pârâte, care putea fi obligat la plata daunelor în mod solidar cu autoritatea administrativă.

Actele de gestiune (contractele administrative și actele de gestiune privată) făcute de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său erau exceptate de la aplicarea Legii contenciosului administrativ, ele putând fi atacate potrivit procedurii de drept comun[1].

Constituția din 1991[2] instituia prin art. 48 alin. (1) posibilitatea persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei, condițiile și limitele exercitării acestui drept fiind stabilite, potrivit art. 48 alin. (2), prin lege organică. Prin art. 72 alin. (3) lit. k) din Constituția din 1991 [în prezent art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția revizuită în 2003] s-a prevăzut expres faptul că **reglementarea contenciosului administrativ se face prin lege organică**.

În urma **modificării Constituției în 2003** au fost operate unele modificări ale instituției contenciosului administrativ. Astfel, prin art. 52 alin. (1) din Constituția revizuită în 2003 se dădea posibilitatea de a introduce acțiunea în contencios administrativ nu numai unei persoane vătămate într-un drept al său, dar și persoanei vătămate într-un interes legitim. De asemenea, prin art. 126

---

[1] A se vedea *R.-N. Petrescu*, Criterii de distingere între actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului – implicații pe planul contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 10/1992, p. 43.

[2] M.Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

alin. (6) din Constituția revizuită în 2003 era restrânsă sfera actelor administrative exceptate de la controlul judecătoresc (finele de neprimire) doar la actele care priveau raporturile cu Parlamentul și la actele de comandament cu caracter militar. Constituția revizuită mai preciza faptul că instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Modificările constituționale din 2003 operate la nivelul instituției contenciosului administrativ și evoluția realităților sociale au impus adoptarea unei noi legi a contenciosului administrativ. Astfel, Legea nr. 29/1990 a fost abrogată prin **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**, care este în vigoare și în prezent.

Prin Legea nr. 554/2004, legiuitorul a creat o reglementare mai complexă a contenciosului administrativ, adaptată la evoluția societății. Această lege reglementează, pe lângă ***contenciosul subiectiv***, întemeiat pe vătămarea unui *drept subiectiv* sau a unui *interes legitim privat* și un ***contencios obiectiv***, întemeiat pe vătămarea unui *interes legitim public*. Legea nr. 554/2004 extinde sfera persoanelor cărora li se recunoștea prin legislație posibilitatea de a introduce acțiuni în contencios obiectiv de la prefect (reglementat de Constituția din 1991) la Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul Public, precizând în art. 1 alin. (8) că acest tip de acțiune este deschisă în principiu oricărui subiect de drept public.

Legea nr. 554/2004 a recunoscut posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ și terțului vătămat într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Prin această lege se prevede expres că și contractele administrative, asimilate actelor administrative în sensul legii, pot fi atacate la instanța de contencios administrativ.

Legea mai reglementează excepția de nelegalitate, acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului, condițiile de atacare a actelor administrative normative în contencios administrativ, natura termenelor procedurale, procedura de executare a hotărârilor judecăto-

rești definitive în contencios administrativ, precum și alte aspecte care vor fi analizate în cele ce urmează.

Evoluția societății a determinat ca în timp această lege să suporte numeroase modificări aduse de legiuitor[1] sau impuse de decizii ale Curții Constituționale prin care s-au admis excepții de neconstituționalitate[2].

---

[1] Legea nr. 554/2004 a fost modificată prin O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană (M.Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005), Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 510 din 30 iulie 2007), O.U.G. nr. 100/2007 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (M.Of. nr. 684 din 08 octombrie 2007), Legea nr. 100/2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 375 din 16 mai 2008), Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (M.Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010), Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011 și considerată a fi neconstituțională în ansamblul său prin DCC nr. 1039/2012), Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012), Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (M.Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012), Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe (M.Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014), Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative (M.Of. nr. 658 din 30 iulie 2018), O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019). Pentru o analiză a transformărilor suferite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sub incidența modificărilor legislative care i-au fost aduse în timp a se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2018, p. 161-179.

[2] Dispozițiile Legii nr. 554/2004 au constituit obiectul a numeroase excepții de neconstituționale, unele dintre acestea fiind admise de Curtea Constituțională (așa sunt deciziile de admitere a excepțiilor de neconstituționalitate: DCC nr. 189/2006, DCC nr. 647/2006, DCC nr. 65/2007, DCC nr. 660/2007, DCC nr. 797/2007, DCC nr. 1609/2010, DCC nr. 302/2011, DCC nr. 1039/2012, DCC nr. 459/2014). Pentru o analiză a

Secțiunea a 4-a. Categorii de contencios administrativ

În funcție de soluțiile pe care le poate pronunța instanța de judecată, contenciosul administrativ poate fi: ***contencios administrativ de anulare*** sau ***contencios administrativ de plină jurisdicție.***

Contenciosul de anulare presupune că instanța de contencios administrativ se va putea pronunța prin hotărâre judecătorească doar cu privire la anularea unui act administrativ atacat pe motiv că acesta a fost emis sau adoptat cu încălcarea prevederilor legale. În cazul contenciosului de anulare instanța de contencios nu este competentă să rezolve și problema reparării daunelor. Repararea daunelor se va putea realiza pe calea unui litigiu separat, de către instanțele de drept comun. Un astfel de contencios a fost reglementat în țara noastră prin Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864. Tot un contencios de anulare a fost și cel instituit prin Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție din 1 iulie 1905.

Contenciosul administrativ de plină jurisdicție este acela în care instanța de contencios administrativ este competentă să anuleze actul administrativ prin care un reclamant a fost vătămat într-un drept al său recunoscut de lege, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ sau alt înscris, precum și la acordarea de despăgubiri pentru repararea daunelor produse de actul administrativ atacat. Legea nr. 554/2004 prevede în art. 1 că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Constatăm astfel că legiuitorul român a consacrat contenciosul administrativ de plină jurisdicție.

---

deciziilor Curții Constituționale pronunțate în materia Legii nr. 554/2004 a se vedea *C.-S. Săraru*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale. 2004-2014, Ed. C.H. Beck, București, 2015.

În funcție de natura interesului vătămat prin actul administrativ atacat, contenciosul administrativ poate fi ***obiectiv*** sau ***subiectiv***.

Contenciosul administrativ este ***obiectiv*** atunci când litigiul este întemeiat pe un *interes legitim public* care vizează conform art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice. Contenciosul obiectiv vizează un litigiu împotriva actului administrativ raportat strict la încălcarea unor acte normative care-i guvernează emiterea sau adoptarea. Sunt acțiuni în contencios obiectiv acțiunile introduse în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 de Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, prefectul și de orice subiect de drept public pentru apărarea unui interes legitim public. În aceste cazuri, acțiunea în instanță va avea ca obiect anularea actului administrativ prin care este vătămat un interes legitim public, fiind vorba, prin urmare, despre un **contencios în anulare**. Astfel, de exemplu, vom fi în prezența unui contencios obiectiv în anulare în cazul acțiunii în contencios administrativ a prefectului, întreprinsă cu ocazia controlului de tutelă administrativă, de anulare a unui act administrativ adoptat de o autoritate a administrației publice locale cu încălcarea prevederilor legale, prefectul acționând în acest caz pentru apărarea unui interes legitim public reprezentat de respectarea ordinii de drept.

Contenciosul obiectiv nu poate fi și un contencios de plină jurisdicție. Prin acțiunile în contencios obiectiv se apără un interes legitim public, urmărindu-se verificarea legalității obiective a actului administrativ și anularea actului în cazul constatării nelegalității sale și nu obținerea de despăgubiri. De altfel, Legea nr. 554/2004 prevede expres în art. 8 alin. (1^2) că *acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă*. Acțiunile în contencios obiectiv sunt introduse de autorități publice. Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat nu pot formula acțiuni întemeiate exclusiv pe vătămarea unui interes legitim public. Astfel, potrivit prevederilor art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 *persoanele fizice și*

persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

Contenciosul administrativ este ***subiectiv*** atunci când litigiul este întemeiat pe *un drept subiectiv* sau pe un *interes legitim privat* care se pretinde a fi vătămat printr-un act administrativ. Dreptul vătămat este definit de art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004 ca fiind orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ. Interesul legitim privat reprezintă, potrivit art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat. Contenciosul subiectiv vizează un litigiu care are în centrul său preocuparea față de încălcarea unor drepturi subiective sau interese legitime ale persoanelor, fără a se preocupa de legalitatea obiectivă a actului administrativ. Astfel, vom fi în prezența unui ***contencios subiectiv*** atunci când o persoană este vătămată în interesul său legitim privat prin refuzul autorității publice de a emite autorizația de construcție solicitată și introduce o acțiune în contencios administrativ prin care solicită obligarea autorității publice să emită autorizația de construcție și să plătească despăgubiri pentru daunele materiale și morale cauzate. Observăm că în acest caz suntem în prezența unui **contencios de plină jurisdicție.**

Legea nr. 554/2004 reglementează și posibilitatea exercitării unui **contencios în anulare cu caracter subiectiv.** În condițiile prevăzute de Legea nr. 554/204 Avocatul Poporului și Ministerul Public pot introduce acțiuni întemeiate pe *un drept subiectiv* sau pe un *interes legitim privat.* Astfel, potrivit art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 *Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește*

acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea. De asemenea, art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 arată că *Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.* Desigur că petiționarul care își însușește acțiunea va putea să solicite și acordarea de despăgubiri, transformând astfel acțiunea într-una de **contencios subiectiv de plină jurisdicție.**

În concluzie, subliniem că acțiunea în contencios în anulare poate avea atât caracter obiectiv cât și subiectiv, spre deosebire de acțiunea în contenciosul de plină jurisdicție, care poate avea numai caracter subiectiv[1].

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Trăilescu*, Drept administrativ, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 330.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITARĂ

Capitolul III
Actul administrativ în viziunea Legii contenciosului administrativ

Secțiunea 1. Definiție

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește actul administrativ în art. 2 alin. (1) lit. c) ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice. Menționăm că Legea nr. 554/2004 asimilează autorităților publice, persoanele juridice de drept privat care au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică și care vor putea adopta acte administrative, în condițiile legii, în vederea realizării activităților de interes public.

Într-o formulare mai sintetică, putem defini actul administrativ ca fiind actul juridic unilateral care emană de la o autoritate publică sau de la persoane private autorizate de acestea, în temeiul puterii publice, pe baza și în vederea executării legii[1].

---

[1] Pentru diferite definiții ale actului administrativ a se vedea *I. Corbeanu*, Drept administrativ, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 76; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 307; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 25; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 95, 96; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 137; *I. Alexandru*, op. cit., 2008, p. 548; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 191; *D. Brezoianu*, Drept administrativ român, Ed. Lucrețius, București, 1997, p. 137; *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 219.

Actele administrative reprezintă principala formă juridică a activității autorităților administrației publice.

Secțiunea a 2-a. Trăsăturile actului administrativ

Actul administrativ prezintă următoarele trăsături:

a) **Actul administrativ este un act juridic.** Actul juridic reprezintă o manifestare de voință făcută cu intenția de a produce efecte juridice, adică de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații. Prin urmare actul administrativ este, ca orice act juridic, o manifestare de voință destinată să producă o schimbare în realitatea juridică existentă[1]. Actul administrativ se deosebește astfel de **operațiunile administrative** (avize, acorduri, procese-verbale de constatare etc. necesare pentru emiterea actului administrativ). Observăm că, în timp ce actele administrative produc în mod direct efecte juridice asupra celor cărora li se adresează, efecte pe care le are în vedere autoritatea publică emitentă a actului, operațiunile administrative nu produc efecte juridice în virtutea voinței celui care le săvârșește, ci aceste efecte se produc pentru că așa prevede legea (în virtutea legii – *ope legis*)[2]. De exemplu, o autorizație de construcție este un act administrativ individual care produce efectele juridice avute în vedere de autoritatea publică emitentă a actului în ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească construcția respectivă. Pentru emiterea autorizației de construcție sunt necesare o serie de avize prevăzute de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată[3]. Aceste avize sunt

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 14e édition, Ed. Dalloz, Paris, 1992, p. 79.

[2] *D. Brezoianu*, op. cit., 1997, p. 125; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 133; *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă*, Drept administrativ, Ed. Economică, București, 2002, p. 255, 256.

[3] M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

operațiuni administrative[1]. Pentru obținerea autorizației de construcție avizele prevăzute de lege trebuie să fie favorabile. Efectul produs de aceste avize constă în aceea că de ele depinde acordarea autorizației, efect prevăzut de lege și care nu depinde de voința structurii administrative care acordă avizul[2].

De asemenea, alcătuirea unui dosar cu referate în vederea emiterii unui act administrativ reprezintă o operațiune administrativă. Pentru ca această operațiune să antreneze efecte juridice este necesar ca legea să prevadă că după alcătuirea dosarului cu referate, o anumită structură a administrației publice se va pronunța asupra acestor referate[3] în vederea luării unei decizii de a emite un act administrativ.

Asemănător, o notă de control fiscal nu are trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ, chiar dacă emană de la o

---

[1] *Avizele* reprezintă opiniile pe care un organ al administrației publice le solicită altui organ al administrației publice într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa și a decide în cunoștință de cauză (a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p. 121). În jurisprudență s-a apreciat că „Avizul nu produce efecte juridice, deci nu modifică de sine stătător realitatea juridică existentă, el contribuind doar la întărirea caracterului legal al actului administrativ. Actele administrative produc efectele juridice pe care le are în vedere organul emitent al actului în mod direct asupra celor cărora li se adresează. Prin aceasta se deosebesc de operațiunile administrative, care nu produc efectele juridice avute în vedere de cel care le săvârșește, ci efectele pe care le prevede legea. Avizul, indiferent că are caracter consultativ, facultativ sau conform, nu este un act administrativ, ci o operațiune procedurală anterioară emiterii actului. El nu produce efecte juridice de sine stătătoare. Deosebirea dintre actul administrativ și aviz (operațiune administrativă) prezintă importanță practică în special în cazul litigiilor de contencios administrativ, deoarece instanța judecătorească poate controla numai actele administrative atacate în justiție, dar nu poate controla, în cazul acțiunii directe, în mod distinct de actul administrativ, operațiunile administrative pe baza cărora a fost emis acel act" [a se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1923/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*)].

[2] A se vedea *D. Brezoianu*, op. cit., 1997, p. 125, 126; *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 256.

[3] A se vedea *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 133.

autoritate administrativă, scopul emiterii ei nefiind acela de a produce prin ea însăşi unele efecte juridice separate, specifice dreptului administrativ, ci doar de a-i comunica subiectului controlat existenţa unor fapte şi împrejurări din activitatea sa, în vederea valorificării acestora cu ocazia finalizării controlului de către organele fiscale competente[1].

Adresa prin care se comunică personalului didactic rezultatul (calificativul) evaluării activităţii profesionale nu este un act administrativ, în sensul dispoziţiilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. Aceasta este o simplă operaţiune tehnico-materială de încunoştinţare, realizată într-o etapă a procesului de evaluare, iar nu manifestarea de voinţă unilaterală a unităţii emitente, susceptibilă de a da naştere, a modifica sau a stinge raporturi juridice prin ea însăşi[2].

Deosebirea dintre actele administrative şi operaţiunile administrative prezintă importanţă practică mai ales în litigiile de contencios administrativ. Instanţa de judecată poate controla, pe calea acţiunii directe, doar actele administrative atacate în justiţie. Operaţiunile administrative nu pot forma obiectul unei acţiuni directe la instanţa de contencios administrativ. Controlul asupra operaţiunilor administrative se va putea realiza numai în mod subsidiar, în cadrul controlului pe care instanţa judecătorească îl exercită asupra actului administrativ atacat şi numai în legătură cu acesta[3]. Astfel, de exemplu, dacă în baza unui aviz negativ se respinge cererea de acordare a unei autorizaţii de construcţie, persoana nemulţumită nu poate să introducă acţiune directă în justiţie împotriva avizului care este o operaţiune administrativă, ci acţiunea directă va fi introdusă împotriva actului administrativ de

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 394/2007, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 3026/2008, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

[3] Potrivit prevederilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 instanţa este competentă să se pronunţe şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ supus judecăţii.

respingere a cererii[1]. În jurisprudență s-a arătat că *„noțiunea de operațiune [administrativă] este opusă conceptului de act juridic, care este un act emis cu intenția de a produce efecte juridice. Altfel spus, actul administrativ final reprezintă o concluzie a unei serii de operațiuni preparatorii, în contextul în care numai actul final produce un prejudiciu. Sancțiunea nelegalității unui act administrativ intervine atunci când un act preparator care îl fundamentează este la rândul său lovit de viciul nelegalității. Cu alte cuvinte, dacă există neregularități care privesc un act preparator, trebuie să se aștepte emiterea actului administrativ, iar acesta din urmă să fie contestat, în cadrul unei acțiuni în contencios administrativ, în care se pot invoca neregularitățile. Referitor la operațiunile administrative, această formă de activitate a administrației publice poate fi considerată la fel de importantă ca și actul administrativ, deoarece prin ea se ajunge la emiterea și la realizarea în fapt a actului administrativ"*[2].

Pentru a încadra o manifestare de voință a autorității publice în categoria actelor administrative sau a operațiunilor administrative nu este relevantă denumirea dată de legiuitor acesteia, ci doar dacă această manifestare este producătoare sau nu de efecte juridice. Astfel, *acordul* este, de regulă, o operațiune administrativă prin care un organ public își dă consimțământul altui organ public, în vederea emiterii de către ultimul a unui act administrativ. Însă *acordul de mediu* este, potrivit prevederilor art. 2 pct. 3 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului[3], *actul administrativ* emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și, după caz, măsurile pentru protecția mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect.

De asemenea, *certificatul* este de regulă un înscris material, o operațiune administrativă prin care se confirmă exactitatea sau realitatea unui fapt ori se atestă o anumită calitate în vederea valorificării anumitor drepturi de către persoana care solicită

---

[1] A se vedea *D. Brezoianu*, op. cit., 1997, p. 126; *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 256.

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 439/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[3] M.Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005.

eliberarea acestuia[1] (de exemplu certificatul de urbanism eliberat în condițiile reglementate de Legea nr. 50/1991 *privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*). Potrivit art. 6 din Legea nr. 50/1991 certificatul de urbanism este doar un act de informare prealabil emiterii actului administrativ denumit autorizație de construcție, dar în jurisprudența recentă s-a arătat că certificatul de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări are caracteristicile unui veritabil act administrativ[2]. Tot în jurisprudență[1] s-a admis că certificatele de

---

[1] Conform art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale (M.Of. nr. 88 din 2 februarie 2002).

[2] Menționăm că, de curând, prin Decizia de recurs în interesul legii nr. 25/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție (M.Of. nr. 194 din 2 martie 2018) s-a arătat că „În interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism *prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări*" [*s.n.* – C.-S.S.]. Pentru a decide astfel I.C.C.J. a ținut cont de următoarele: „47. Trebuie făcută observația că certificatul de urbanism este întotdeauna producător de anumite efecte juridice, în sensul că obținerea lui conferă beneficiarului dreptul de a pretinde autorității competente o anumită conduită în legătură cu procedura de emitere a autorizației de construire. În măsura în care certificatul de urbanism este urmat de emiterea unei autorizații de construire, aceste efecte juridice nu pot fi privite în mod independent, fiind limitate la procedura de emitere a actului administrativ și fiind resorbite, în totalitate, în efectele pe care le produce actul final al autorității. Din această perspectivă, inadmisibilitatea acțiunii formulate exclusiv împotriva unui certificat de urbanism, atunci când acesta este susceptibil de a fi urmat de emiterea unei autorizații de construire, este pe deplin justificată. 48. Când însă prin conținutul său concret, prin interdicția de construire sau prin limitările pe care le conține, certificatul de urbanism nu mai este susceptibil de a fi urmat de emiterea unei autorizații de construire, efectele juridice pe care le produce capătă o semnificație de sine stătătoare, conferind certificatului de urbanism caracteristicile unui veritabil act

atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor, emise în baza Legii nr. 15/1990 se circumscriu noțiunii de acte administrative unilaterale, întrunind caracteristicile prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

b) Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică pentru că el degajă o singură voinţă juridică, care provine de la o autoritate publică.

Pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimțământul persoanei căreia i se adresează. Prin urmare caracterul actului administrativ de a fi o manifestare unilaterală de voință juridică îl deosebește de contractele (acte juridice bilaterale) de drept public (contracte administrative) sau de drept privat (contracte de drept civil, de dreptul muncii etc.). De exemplu, pentru emiterea unui proces-verbal de aplicare a unei sancțiuni contravenționale față de cel care a săvârşit contravenția, nu este necesar acordul acestuia pentru aplicarea sancțiunii[2].

De asemenea, manifestarea unilaterală de voinţă pe care o reprezintă actul administrativ este realizată în regim de drept public, ceea ce o deosebeşte de actul unilateral de drept privat (testament, donaţie etc.).

De multe ori actele administrative sunt adoptate de autorități ale administrației publice colegiale formate din colective organizate de oameni politici sau tehnocrați (de exemplu, Guvernul, Consiliul local, Consiliul județean), învestite cu atribuții în vederea realizării

---

administrativ, în sensul definiției legale citate mai sus. Nu mai este vorba de o simplă etapă în procesul decizional, cum se întâmplă în cazul actelor preparatorii, ci de un act care pune capăt acestui proces, eventuala vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale petentului avându-şi izvorul tocmai în respectivul certificat de urbanism. 49. În consecinţă, dată fiind natura juridică de act administrativ pe care o dobândeşte certificatul de urbanism care, datorită interdicţiilor sau limitărilor pe care le conţine, nu mai este susceptibil să fie urmat de emiterea unei autorizaţii de construire, acţiunea în anulare formulată în mod exclusiv împotriva acestui act este decizia admisibilă".

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1517/2012, Secția de contencios administrativ şi fiscal (*https://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea *I. Alexandru, M. Cărăuşan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 258.

puterii publice. În acest caz se pune problema dacă nu cumva actul administrativ adoptat prin votul persoanelor fizice care compun organul colegial presupune un acord de voință la fel ca în cazul unui contract. Observăm însă că în final actul administrativ aparține organului administrativ colegial, exprimând o manifestare unilaterală de voință a acestui organ, chiar dacă la adoptarea sa au participat mai multe persoane. Cu alte cuvinte, indiferent de numărul persoanelor implicate în mecanismul decizional de adoptare a actului administrativ, actul își va păstra caracterul unilateral pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la un organ al administrației publice[1].

Uneori la emiterea unui act administrativ participă pe lângă autoritatea emitentă și alte autorități administrative care acordă diverse avize (ex. avizele necesare pentru acordarea unei autorizații de construcție). Caracterul unilateral se menține și în acest caz pentru că cel care acordă avizul și emitentul actului administrativ apar ca un singur subiect de drept, exprimând o singură manifestare de voință în raportul juridic cu cel căruia i se adresează actul administrativ[2].

Pe aceleași considerente, caracterul unilateral se menține și atunci când două sau mai multe instituții ale administrației publice emit un act administrativ comun[3] (ex. Ordinul ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 397/836/2018 *privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare în anul 2018 a H.G. nr. 140/2018 pentru aprobarea pachetelor de servicii și a Contractului-cadru care reglementează condițiile acordării asistenței medicale, a medicamentelor și a dispozitivelor medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate pentru anii 2018-2019*[4]).

---

[1] A se vedea *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 135; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. 2, 2005, p. 32; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 97, 98.

[2] A se vedea *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 258; *D. Brezoianu*, op. cit., 1997, p. 130, 131.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 32; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 308; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 98.

[4] M.Of. nr. 273 din 28 martie 2018.

În situaţia în care actul administrativ este emis la cererea unei persoane (emiterea unui permis de conducere auto, a unei autorizaţii de construcţie etc.) acesta îşi păstrează calitatea de a fi o manifestare unilaterală de voinţă juridică, deoarece cererea solicitantului nu face decât să pună în mişcare procedura de emitere a actului şi nu are semnificaţia unui acord de voinţă[1]. Prin urmare cererea solicitantului nu este altceva decât o condiţie procedurală pentru emiterea actului.

De asemenea, renunţarea beneficiarului la exerciţiul drepturilor conferite prin actul administrativ emis la cererea sa nu va afecta valabilitatea actului, acesta continuând să producă efecte juridice până la revocarea sa de către organul emitent. Actul administrativ fiind o manifestare unilaterală de voință a instituției/autorității publice emitente, este firesc ca efectele juridice ale acestuia să înceteze tot printr-o manifestare de voință a emitentului. Prin urmare, renunțarea beneficiarului la exercițiul drepturilor conferite prin actul administrativ nu poate fi decât o condiție pentru retractarea (revocarea) actului administrativ[2]. În doctrină se apreciază că actul de retractare (revocare) trebuie emis, ca orice act administrativ, în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii de renunțare, în caz contrar persoana în cauză având deschisă acțiunea în contencios administrativ pentru obligarea la emiterea actului respectiv și despăgubiri[3].

c) Actul administrativ este emis/adoptat de o autoritate publică. Legea nr. 554/2004 defineşte în art. 2 alin. (1) lit. b) autoritatea publică emitentă ca fiind orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.

În principal actele administrative sunt adoptate/emise de autorități ale administrației publice. Dar acte administrative pot emite/adopta și structuri din cadrul Parlamentului, precum și organele puterii judecătorești în activitatea organizatorică a acestora

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 33, 34; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 308; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 135, 136; *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 259.

[2] *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 215.

[3] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 99.

sau de executare în concret a legii. Astfel, spre exemplu, ordinul prin care Secretarul general al Senatului sancționează un funcționar public parlamentar sau ordinul prin care președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție numește sau eliberează din funcție pe managerul economic sunt acte administrative emise de autorități publice din cadrul puterii legislative sau judecătorești[1].

Legea nr. 554/2004 prevede în art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a, faptul că sunt asimilate autorităților publice, în sensul acestei legi, persoanele juridice de drept privat care, în condițiile legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Astfel, de exemplu, Asociația Generală a Vânătorilor și Pescarilor Sportivi (AGVPS) este o asociație neguvernamentală de utilitate publică având o competență exclusivă, delegată de stat prin acte normative, în domeniul vânătorii și pescuitului sportiv. În această calitate AGVPS poate emite acte administrative. De asemenea, o diplomă de absolvire eliberată de o universitate particulară este un act administrativ deoarece orice universitate prestează serviciul public de educație, în condițiile competențelor delegate de stat și sub supravegherea Ministerului Educației.

d) Manifestarea de voință are loc în temeiul și pentru realizarea puterii publice. Datorită acestui fapt actul administrativ este obligatoriu și executoriu din oficiu. Autoritatea emitentă a actului își poate impune în mod unilateral voința față de cel căruia i se adresează acel act, stabilindu-i conduita de urmat. Obligativitatea actelor administrative presupune faptul că actul administrativ este obligatoriu atât pentru toate subiectele de drept cărora li se adresează (persoane juridice de drept public sau privat și persoane fizice), cât și pentru organul emitent, atât timp cât nu a fost abrogat, revocat sau anulat[2].

---

[1] A se vedea *E. Albu*, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 39.

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 309.

Obligativitatea actului administrativ este o consecinţă a prezumţiei de legalitate de care se bucură toate actele administrative, acestea fiind emise pe baza şi în vederea executării legii[1].

În cazul în care cel obligat la executare nu execută de bunăvoie actul administrativ, autoritatea competentă poate trece direct, din oficiu, la executarea silită a actului, fără a mai fi necesară obţinerea unei hotărâri judecătoreşti care să încuviinţeze executarea, aşa cum se întâmplă în cazul actelor civile[2]. Orice excepţie de la această regulă trebuie să fie prevăzută în mod expres de lege.

e) Actul administrativ este emis în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a acesteia. Însăşi raţiunea de a fi a administraţiei publice este aceea de a organiza şi executa în concret legea, înţeleasă în accepţiunea sa largă, nu numai de act al Parlamentului. Actele normative şi actele administrative se află încadrate într-o ierarhie în funcţie de forţa lor juridică.

Secţiunea a 3-a. Comparaţie între actul administrativ şi celelalte acte juridice

§1. Actul administrativ şi legea

Atât actul administrativ, cât şi legea sunt acte juridice unilaterale bazate pe puterea publică. În schimb legea are o forţă juridică mai mare decât actul administrativ, având o autoritate care se întemeiază pe suveranitatea statului[3]. Autoritatea actului

---

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., 2008, p. 39; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 309.

[2] A se vedea *I. Alexandru, M. Cărăuşan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 260, 261; *D.I. Pasăre*, Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudenţiale franceze şi comunitare în materie. Scurte consideraţii referitoare la sistemul juridic românesc, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 36.

[3] A se vedea *A. Negoiţă*, op. cit., 1996, p. 138; *I. Alexandru, M. Cărăuşan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 261.

administrativ derivă din aceea a legii. Actul administrativ se subordonează legii, având ca scop organizarea executării și executarea în concret a legii. Modalitatea în care actele administrative respectă prevederile legilor face obiectul a numeroase forme de control exercitat fie de autorități din cadrul administrației publice (controlul de tutelă administrativă realizat de prefect), fie de autorități din afara administrației publice (controlul realizat de Parlament prin comisii de anchetă).

§2. Actul administrativ și contractul

Potrivit prevederilor art. 1166 C.civ. contractul este acordul de voințe dintre două sau mai multe persoane cu intenția de a constitui, modifica sau stinge un raport juridic. Spre deosebire de contract, actul administrativ cuprinde o manifestare unilaterală de voință.

Actul administrativ este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind prin urmare un act juridic supus regimului de drept public. Contractele pot fi supuse, în condițiile legii, fie regimului de drept public (contractele administrative), fie regimului de drept privat (contracte civile, comerciale, de muncă etc.). Actelor administrative li se aplică reguli cu privire la emitere, aplicare și control distincte de regulile aplicabile contractelor.

§3. Actul administrativ și hotărârea judecătorească

Atât hotărârea judecătorească, cât și actul administrativ sunt acte juridice unilaterale întemeiate pe lege. Între cele două acte juridice există însă unele deosebiri[1]. Astfel hotărârea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească prin aplicarea legii în cadrul soluționării unui litigiu juridic. Actul administrativ este actul juridic prin care se realizează, în principal, puterea executivă în vederea organizării executării și a executării în concret a prevederilor legii. Cele două categorii de

[1] A se vedea *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 139.

acte sunt supuse unui regim juridic diferit, reglementat de norme aparţinând unor ramuri diferite de drept[1].

Secţiunea a 4-a. Clasificarea actelor administrative

Actele administrative se clasifică în mai multe categorii, astfel:

1) După criteriul întinderii efectelor juridice produse:

a) *acte administrative normative* – cuprind reglementări având caracter general şi impersonal, adică norme juridice. Actele administrative normative cuprind cel mai adesea norme imperative (onerative şi prohibitive). Mai rar, se pot întâlni în dreptul administrativ norme dispozitive având dispoziţii *permisive*.

Legea nr. 554/2004 a prevăzut pentru prima dată în mod expres faptul că pot forma obiectul acţiunii la instanţa de contencios administrativ şi actele administrative normative, urmând astfel linia conturată de jurisprudenţă[2].

b) *acte administrative individuale* – creează, modifică sau sting drepturi şi obligaţii în beneficiul sau sarcina uneia sau mai multor persoane determinate.

Actele administrative individuale se caracterizează prin aceea că reprezintă manifestări unilaterale de voinţă care generează/dau naştere, modifică sau sting drepturi şi obligaţii în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate, spre deosebire de actele administrative normative care conţin reglementări cu caracter general, impersonal şi obligatoriu. Actele administrative normative conţin reglementări de principiu, aplicabile unui

---

[1] *I. Alexandru, M. Cărăuşan, I. Popescu, D. Dincă*, op. cit., 2002, p. 262.

[2] Deşi Legea nr. 29/1990 nu cuprindea prevederi cu privire la actul administrativ normativ, Curtea Constituţională, prin jurisprudenţa sa, a arătat că „actele normative şi individuale ale Guvernului, ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice, centrale sau, după caz, locale, indiferent de materia la care se referă, sunt controlate, sub aspectul legalităţii, de instanţele de contencios administrativ" [DCC nr. 37/1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993); DCC nr. 33/1994 (M.Of. nr. 170 din 6 iulie 1994); DCC nr. 34/1994 (M.Of. nr. 259 din 15 septembrie 1994)].

număr nedeterminat de persoane, efectele juridice fiind *erga omnes*. Actele administrative individuale produc efecte juridice față de un subiect de drept determinat[1].

Actele administrative individuale se clasifică în:

- *acte prin care se stabilesc drepturi și obligații determinate pentru subiecții cărora li se adresează.* Exemplu: autorizația de construcție prin care se conferă titularului un ansamblu de drepturi și obligații aferent realizării unui anumit imobil.

- *acte prin care se conferă un statut personal beneficiarilor.* Exemplu: diploma universitară care atribuie beneficiarului un complex de drepturi și obligații și nu un drept sau o obligație determinată.

- *acte administrative prin care se aplică constrângerea administrativă.* Exemplu: procesul-verbal prin care se consemnează săvârșirea unei contravenții[2] și se aplică sancțiunea prevăzută de lege.

- *acte administrative jurisdicționale.* Acestea sunt actele emise de autorități administrative învestite prin lege organică cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.

2) După criteriul organului de la care emană:

a) acte care emană de la autoritățile administrației publice

b) acte care emană de la alte autorități publice decât cele administrative

c) acte administrative prin delegație care sunt emise, în baza unei *împuterniciri exprese* date de lege sau de organe ale administrației publice în baza legii, de către anumite persoane private (asociații și fundații de utilitate publică, persoane juridice de drept privat autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică);

3) După competența materială a organului emitent:

a) *acte de administrare generală* prin care se organizează executarea și se execută în concret prevederi ale legii în orice

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 897/2016, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001).

domeniu al relaţiilor sociale. Aşa sunt, de exemplu, hotărârile Guvernului.

b) *acte de administrare specială* prin care se organizează executarea şi se execută în concret prevederi ale legii doar într-un anumit domeniu al relaţiilor sociale. Aşa este, de exemplu, ordinul unui ministru prin care se pun în aplicare prevederile legii în domeniul de resort al acelui minister.

Secţiunea a 5-a. Regimul juridic al actelor administrative

§1. Legalitatea actelor administrative

Prin **legalitatea actelor administrative** se înţelege obligativitatea conformării acestora cu dispoziţiile cuprinse în Constituţie şi în legile adoptate de Parlament, precum şi cu celelalte acte normative şi administrative cu o forţă juridică superioară actului adoptat[1].

În doctrină au fost identificate următoarele condiţii generale pentru legalitatea unui act administrativ[2]:

a) actul administrativ să fie adoptat în conformitate cu litera şi spiritul Constituţiei;

b) actul administrativ să fie adoptat în litera şi spiritul legilor şi ordonanţelor;

c) actul administrativ să fie adoptat pe baza tuturor actelor organelor administraţiei publice care sunt superioare organului administrativ care îl adoptă;

d) actul administrativ să fie adoptat de organul administrativ numai în limitele competenţei sale;

---

[1] Cu privire la izvoarele legalităţii actului administrativ a se vedea *R.-A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 53-59.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 51; pentru o analiză de drept comparat a condiţiilor de legalitate a actelor administrative a se vedea *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 90-104.

e) actul administrativ să fie adoptat în forma și cu procedura prevăzute de lege.

Condițiile de legalitate ale actului administrativ vor fi examinate de instanța de contencios administrativ prin raportare la data emiterii lui, și nu numai în raport cu momentul de la care acesta produce efecte[1].

Printr-un act administrativ individual nu se poate deroga de la prevederile unui act administrativ normativ adoptat de autoritatea competentă[2].

În doctrina franceză, Carré de Marlberg este acela care evidențiază faptul că administrația trebuie să se mențină *intra legem*, adică în limitele fixate de lege, ea neputându-se înfăptui decât în conformitate cu aceasta, respectiv *secundum legem*, deci potrivit prevederilor textelor legislative și numai în baza acestora. „**Legea nu este numai limita activității administrative, ea constituie de asemenea condiția acesteia**"[3]. Regimul statului de drept presupune ca limitele pe care statul și le-a impus să fie în interesul indivizilor, în așa fel încât aceștia să aibă posibilitatea juridică de a acționa în fața unei instanțe judecătorești care să fie în măsură să anuleze sau să reformeze actul administrativ păgubitor pentru individ.

§2. Competența autorităților administrației publice

Actele administrative sunt adoptate în baza și în limitele competențelor stabilite prin acte normative pentru autoritățile publice emitente.

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2970/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, citată de *G. Bogasiu*, Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată, ed. a IV-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 85.

[2] A se vedea *P. Weil*, Le droit administratif, 15e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 88.

[3] *C. de Malberg*, Contribution à la théorie générale de l'État, vol. I, Paris, ed. Sirey, 1920, p. 448.

Competenţa autorităţilor publice exprimă juridic conţinutul activităţii realizate, prin intermediul demnitarilor, funcţionarilor publici şi personalului contractual (salariaţii), de către structurile publice, cu sau fără personalitate juridică, din punct de vedere material, teritorial şi temporal. Competenţa organelor administraţiei publice este definită în doctrină fie ca „dreptul şi totodată obligaţia prevăzută de lege şi celelalte acte normative de a duce o anumită activitate"[1], fie ca „ansamblul atribuţiilor stabilite de Constituţie sau de lege, ce conferă drepturi şi obligaţii pentru a duce, în nume propriu şi în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă"[2]. Similitudinea celor două accepţiuni formulate în timp şi în orânduiri sociale diferite este evidentă.

În prezent, competenţa este definită de art. 5 lit. r) din Codul administrativ ca fiind ansamblul atribuţiilor stabilite de lege, care conferă autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice drepturi şi obligaţii de a desfăşura, în regim de putere publică şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

Competenţa autorităţilor administraţiei publice se exercită prin intermediul personalului acestora (demnitari, funcţionari publici, personal contractual).

Competenţa autorităţilor administraţiei publice prezintă următoarele caractere:

- competenţa este determinată de lege. În cadrul administraţiei publice competenţa funcţionarilor publici se poate exercita numai în domeniile determinate de lege, de regulă prin norme imperative. Un agent public nu poate desfăşura activitatea sa decât atunci când reglementările legale îi arată „terenul de manifestare". În dreptul privat, persoana fizică poate să dobândească orice drept şi să îşi asume orice obligaţie prin acte juridice, în limitele impuse de lege, de ordinea publică şi de bunele moravuri (art. 11 şi art. 1169 C.civ.), în baza principiului libertăţii de voinţă la încheierea actelor juridice[3].

---

[1] *R. Ionescu*, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 110-115

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 278.

[3] Pentru principiul libertăţii de voinţă în materia actelor juridice civile a se vedea *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil.

- competenţa are ca scop satisfacerea interesului public. Legiuitorul fixează competenţa funcţionarilor administraţiei publice având drept scop organizarea în modul cel mai eficient a serviciului public. Competenţa este dată funcţionarilor publici pentru a servi în mod optim interesele colectivităţii, ea fiind legată de funcţie şi nu de persoană. În dreptul privat, persoanele fizice exercită drepturi şi îşi asumă obligaţii în nume propriu pentru satisfacerea unor interese individuale, private.
- competenţa este obligatorie. Exercitarea activităţilor care intră în conţinutul competenţei reprezintă un drept, dar şi o obligaţie pentru funcţionarii publici, iar nu un privilegiu. Funcţionarii publici nu pot renunţa la competenţă şi nu o pot încredinţa spre exercitare altor persoane, cu excepţia suplinirii şi a delegării de competenţe, în condiţiile legii. Funcţionarii publici au datoria de a exercita competenţa conferită lor de lege în limitele fixate de aceasta, în mod permanent şi cu caracter de continuitate, acţionând ori de câte ori se ivesc condiţiile prevăzute de lege. Uneori, legea decide că, dacă se întrunesc anumite condiţii de fapt, funcţionarul public este obligat să ia măsuri. Alteori legea lasă administraţiei o marjă de apreciere a oportunităţii şi utilităţii măsurii care trebuie luată în vederea satisfacerii nevoii colective. În ipoteza când legea lasă luarea măsurilor administrative la aprecierea funcţionarilor publici, ca şi în cazul când legea impune agenţilor administrativi desfăşurarea unei anumite activităţi, reprezentanţii persoanei administrative sunt obligaţi să acţioneze în conformitate cu dispoziţiile legii, oricare ar fi opinia lor personală asupra actului ce trebuie emis. Luarea măsurii administrative în acest sens este cerută de satisfacerea interesului general.

În doctrină, competenţa este examinată în raport cu sfera şi natura relaţiilor sociale intrate în câmpul de activitate al unei

---

Subiectele dreptului civil, Ed. Univesul Juridic, Bucureşti, 2007, ed. a XI-a, p. 146, 147; *C. Stătescu, C. Bîrsan*, Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 15, 16; *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală. Persoanele, ed. a III-a, Ed. Hamangiu, 2008, p. 209; *M.N. Costin, C.M. Costin*, Dicţionar de drept civil de la A la Z, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, p. 588, 589; *V. Pătulea, Gh. Stancu*, Dreptul contractelor, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 60-116.

autorităţi (*ratione materiae*), cu limitele spaţiale sau geografice în care se manifestă competenţa materială a unui organ public (*ratione loci*), cu calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcţie de care se stabileşte incidenţa acţiunii normei şi a autorităţii (*ratione personae*) sau cu limitele în timp între care o autoritate îşi desfăşoară activitatea (*ratione temporis*)[1].

Prin urmare, vom distinge următoarele **tipuri de competenţă:**

1. **Competenţa materială** (*ratione materiae*) a autorităţii publice emitente reprezintă gradul de întindere a atribuţiilor sale prevăzute de lege sau sfera de cuprindere a atribuţiilor unei autorităţi publice fixate prin lege.

Competenţa materială poate fi:

- **generală** atunci când autoritatea care o exercită are dreptul să decidă în toate domeniile realităţii sociale, în condiţiile legii (competenţa Guvernului de a adopta hotărâri de Guvern în toate domeniile realităţii sociale)

- **specială** atunci când autoritatea care o exercită are dreptul să decidă numai într-un anumit domeniu al realităţii sociale (competenţa unui ministru de a adopta ordine şi instrucţiuni doar într-un anumit domeniu al realităţii sociale: muncă, învăţământ, finanţe publice etc.).

2. **Competenţa teritorială** (*ratione loci*) reprezintă cadrul teritorial (limitele geografice) în care o autoritate publică îşi exercită atribuţiile.

Competenţa teritorială poate fi:

- **naţională** în cazul în care autoritatea publică îşi exercită atribuţiile pe întreg teritoriul statului (hotărârile de Guvern se aplică pe întreg teritoriul ţării)

- **locală** în cazul în care autoritatea publică îşi exercită atribuţiile pe un anumit teritoriu din cadrul statului, cum ar fi teritoriul unei unităţi administrativ-teritoriale (hotărârile unui Consiliu local al unui oraş se aplică doar în aria teritorială a oraşului respectiv).

---

[1] A se vedea *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 107; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 280, 281.

3. **Competența personală** (*ratione personae*). Aceasta are două semnificații[1]:

- prima semnificație se referă la ansamblul atribuțiilor ce revin unei persoane care ocupă o anumită funcție. Astfel, o anumită competență stabilită de lege revine primarului și o alta președintelui consiliului județean.

- a doua semnificație este determinată de calitatea specială a persoanei sau a subiectului de drept față de care poate acționa o autoritate publică. Astfel, de exemplu, în materia sancțiunilor contravenționale prevăzute de **O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor**[2], calitatea de militar în termen a celui care a săvârșit contravenția obligă organul constatator ca, în condițiile prevăzute de art. 44 alin. (1) din această ordonanță, **să nu aplice sancțiunea contravențională și să transmită procesul-verbal comandantului unității din care face parte contravenientul**, pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat.

4. **Competența temporală** (*ratione temporis*) desemnează limita de timp în care o autoritate a administrației publice își poate exercita atribuțiile legale. De regulă, competența autorităților administrației publice este permanentă, nefiind fixată prin lege o limită de timp pentru exercitarea activității acestora. Există însă și cazuri când prin lege se prevede o limitare în timp pentru activitatea unei autorități publice. Astfel, de exemplu art. 12 alin. (1) din *Legea fondului funciar* nr. 18/1991, republicată[3], a prevăzut că în scopul stabilirii dreptului de proprietate prin reconstituirea sau constituirea acestuia, atribuirii efective a terenurilor celor îndreptățiți și eliberării titlurilor de proprietate, în fiecare comună, oraș sau municipiu, se constituie, prin ordinul prefectului, o comisie condusă de primar. Aceste comisii sunt organe cu competență temporală care vor înceta să funcționeze în momentul în care și-au realizat activitatea ori la data prevăzută de lege[4]. De asemenea au o

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 36; *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 124.

[2] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

[3] M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

[4] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 36.

competență temporală, limitată în timp, comisiile de recensământ, sau cele în materie electorală, care își încetează activitatea după realizarea sarcinilor pentru care au fost înființate ori la data fixată prin lege.

Competența temporală nu trebuie confundată cu caracterul temporal al unor acte emise de organele administrative[1]. Astfel, atât autoritățile care beneficiază de o competență permanentă, cât și autoritățile cu competență temporală pot emite acte administrative pentru o perioadă nedeterminată, dar și acte administrative care au un caracter temporal, producând efecte doar pentru o perioadă determinată de timp. Prin urmare, între competența temporală a organelor administrative și eficacitatea în timp a actelor pe care acestea le emit, nu există nicio legătură.

În legislație observăm că de multe ori există o confuzie între *competență* și *atribuții*, deși între acestea există un raport de la întreg, la parte, competența reprezentând ansamblul atribuțiilor unei structuri publice[2]. Astfel art. 9 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 *a administrației publice locale* arăta că „în cadrul politicii economice naționale, comunele, orașele, municipiile și județele au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autoritățile administrației publice locale le stabilesc, le administrează și le utilizează pentru îndeplinirea **competențelor și atribuțiilor** (*s.n.* – C.-S.S.) ce le revin, în condițiile legii". În prezent, Codul administrativ preia această reglementare în art. 87 alin. (1), referindu-se însă de această dată în mod corect la „exercitarea competenței".

În legislație[3] și doctrină[4] se operează distincția între competența exclusivă, partajată sau delegată. Codul administrativ definește cele trei tipuri de competență în art. 5 astfel:

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 125.

[2] A se vedea și *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 112, 113.

[3] Legea nr. 215/2001 arăta în art. 5 alin. (1) că autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate, iar Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, abrogată (M.Of. nr. 453 din 25 mai 2006) definea aceste tipuri de competență, înainte de apariția Codului administrativ.

[4] A se vedea *I. Avram*, Contractele de concesiune, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 68, 69.

s) competenţa delegată – atribuţiile stabilite prin lege şi transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităţilor administraţiei publice locale de către autorităţile administraţiei publice centrale pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea din urmă;

ş) competenţa exclusivă – atribuţiile stabilite prin lege în mod expres şi limitativ în sarcina autorităţilor administraţiei publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare;

t) competenţa partajată – atribuţiile exercitate potrivit legii de autorităţi ale administraţiei publice locale, împreună cu alte autorităţi ale administraţiei publice, stabilite în mod expres şi limitativ, cu stabilirea resurselor financiare şi a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte.

Competenţa organelor administrative nu trebuie confundată cu capacitatea de drept administrativ[1]. Astfel, capacitatea de drept administrativ desemnează aptitudinea de a participa ca subiect independent, dotat cu personalitate juridică, în raporturi de drept administrativ[2]. Spre deosebire de capacitate, competenţa desemnează ansamblul atribuţiilor stabilite prin lege pentru organe ale administraţiei publice, indiferent dacă ele au personalitate juridică sau nu.

Noţiunea de „capacitate de drept administrativ" se circumscrie noţiunii de „capacitate juridică de drept public"[3].

Deosebirile dintre capacitate şi competenţă pot fi rezumate astfel:

- capacitatea de drept public este, în principiu, o consecinţă a faptului că instituţia/autoritatea publică beneficiază de personalitate juridică de drept public. Structurile publice fără personalitate juridică nu au, în principiu, capacitate de drept public, dar ele pot beneficia de diverse atribuţii acordate prin acte normative şi care

---

[1] A se vedea, în acest sens, *C.-S. Săraru*, Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative, în Dreptul nr. 1/2010, p. 104-109.

[2] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 120.

[3] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 7.

alcătuiesc competența lor[1]. În doctrină[2] într-un punct de vedere se susține că structurile publice cu personalitate juridică beneficiază automat, în virtutea acestei personalități, de capacitate juridică deplină (cu alte cuvinte simpla acordare a personalității juridice de drept public printr-un text legal este suficientă pentru existența capacității de drept public, chiar dacă legea nu menționează expres conținutul acestei capacități). *Per a contrario*, dacă legea prin care se acordă personalitatea juridică dorește să restrângă sau să particularizeze anumite elemente constitutive ale capacității juridice, va trebui realizată o mențiune explicită pentru fiecare dintre aceste elemente. În schimb, structurile publice fără personalitate juridică sunt lipsite de principiu de capacitate juridică. Cu toate acestea, în virtutea unui text special de lege, ele pot fi învestite cu autoritate publică delegată (competență), dispunând de o capacitate specială de drept public, restrânsă la sfera atribuțiilor care compun competența lor legală[3]. Astfel, la nivelul administrației publice locale trebuie observat că legea atribuie personalitate juridică de drept public și capacitate juridică numai unităților administrativ-teritoriale, iar nu și organelor lor

---

[1] De exemplu, conform art. 18 alin. (2) din Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice (M.Of. nr. 121 din 5 martie 2013), în structura Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice se organizează și funcționează agenții teritoriale fără personalitate juridică, conform zonelor de dezvoltare regională. În art. 18 alin. (3) se arată că sediile, sarcinile, atribuțiile și *competențele* (*s.n.* – C.-S.S.), precum și modul de coordonare a agențiilor teritoriale se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare.

[2] A se vedea *D.M. Vesmaș, I. Nicola*, Unele considerații teoretice privind relația dintre personalitatea de drept public, capacitatea și competența de drept administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 52-55.

[3] Idem, p. 54, 55. A se vedea și *R. Odent*, Contentieux administratif, Les cours de droit, 1970-1971, L'Institut d'études politiques, Paris, p. 792 care arată că „Incapacitatea de principiu a serviciilor administrative nepersonalizate nu exclude exercitarea anumitor drepturi de putere publică, cu condiția ca textele de lege să le precizeze în mod expres, dar numai personalitatea juridică este susceptibilă de a permite obținerea ansamblului atributelor capacității".

administrative [art. 96 alin. (1) din Codul administrativ care preia prevederile art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001], pentru acestea din urmă legea stabilind competenţele necesare realizării intereselor publice de la nivel local (astfel, spre exemplu, art. 129 din Codul administrativ reglementează atribuţiile Consiliului local, preluând reglementarea din secţiunea a 2-a, capitolul II al Legii nr. 215/2001)[1].

- capacitatea de drept public este atât materială, cât şi procesuală. Capacitatea de drept public conferă persoanei juridice de drept public posibilitatea de a sta în instanţă în nume propriu, prin intermediul reprezentanţilor săi[2] (capacitate procesuală) şi aptitudinea generală de a dobândi drepturi şi de a-şi asuma obligaţii în nume propriu, prin emiterea/adoptarea de acte administrative unilaterale şi încheierea de contracte administrative (capacitate materială).

- atribuţiile care formează conţinutul competenţei pot fi delegate sau repartizate altor organe sau persoane, spre deosebire

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, Actele administraţiei publice locale, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 7, 8.

[2] Prin decizia I.C.C.J. nr. 1215/2006, Secţia de contencios administrativ şi fiscal s-a pronunţat cu privire la dreptul primarului de a exercita drepturi procesuale şi de a-şi asuma obligaţii procesuale în numele comunei sau oraşului. Observăm că, pe de o parte, Legea nr. 215/2001 arăta la acea dată în art. 19 că unităţile administrativ-teritoriale sunt *persoane juridice de drept public* (*s.n.* – C.-S.S.), cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu [în prezent acest aspect este reglementat de art. 96 alin. (1) din Codul administrativ]. Pe de altă parte, potrivit dispoziţiilor art. 121 din Constituţia României, revizuită, autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe, sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii. Curtea arată că „în sensul acestor reglementări legale, atât consiliul local, cât şi primarul nu sunt persoane juridice, ci organe ale acesteia, adică ale comunei, oraşului, municipiului, după caz. Rezultă, aşadar, că *are capacitate procesuală, numai colectivitatea teritorială locală, învestită cu personalitate juridică proprie şi care este reprezentată în justiţie prin unul dintre organele sale (primarul sau consiliul local), iar nu acestea din urmă, care sunt lipsite de personalitate juridică*" (*s.n.* – C.-S.S.).

de capacitate care nu poate fi transmisă altui subiect de drept[1]. În doctrină se apreciază că nu poate fi delegată competenţa în integralitatea ei (*delegata potestas non delegatur*), ci numai parţial (anumite atribuţii sau categorii de atribuţii) în condiţiile legii[2]. Apoi urmând un concept clasic dezvoltat de doctrina germană (*Kompetenzkompetenz* – competenţa de competenţă), este permisă repartizarea sau extinderea competenţei administrative de către anumite autorităţi administrative în sarcina altor autorităţi administrative ori servicii publice, de regulă subordonate ierarhic sau funcţional[3]. Este posibilă şi ceea ce se numeşte „suplinirea în exercitarea competenţei" care constă în înlocuirea titularului acesteia cu altă persoană pe timpul când acesta nu o poate exercita şi care este o suplinire de drept, legea prevăzând o asemenea posibilitate[4]. Precizăm faptul că în dreptul public delegarea de competenţă poate avea loc numai dacă legea prevede, în mod expres, această posibilitate[5] [astfel, spre exemplu art. 244 alin. (6) din Codul administrativ preia reglementarea art. 112 alin. (4) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi arată că primarul poate delega către administratorul public, în condiţiile legii, calitatea de ordonator principal de credite].

Capacitatea juridică este limitată în mod tradiţional prin restricţiile legale ale competenţei[6]. Subliniem faptul că tendinţele actuale în care nevoile societăţii sunt tot mai complexe, variate şi cunosc o dezvoltare rapidă impun o atenuare a limitării capacităţii de drept administrativ de către competenţă. Competenţele tind să aibă o sferă tot mai largă, realizarea funcţiilor instituţiei/autorităţii publice impunând lărgirea câmpului de intervenţie. Pe de altă parte

---

[1] A se vedea şi *I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 121.

[2] A se vedea *D.M. Vesmaş, I. Nicola,* op. cit., 2007, p. 58; *J. Fougerouse*, Le droit administratif en schémas, Ellipses Édition Marketing S.A., 2008, p. 130.

[3] *D.M. Vesmaş, I. Nicola*, op. cit., 2007, p. 58. Autorii arată că în sistemul nostru juridic administrativ acest concept îşi poate găsi corolarul, de exemplu, în dreptul autorităţilor administraţiei publice locale de a înfiinţa servicii publice de interes local.

[4] A se vedea *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 113.

[5] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 6.

[6] A se vedea *C.-S. Săraru*, loc. cit., 2010, p. 116.

valorizarea competenţelor instituţiei/autorităţii publice, schimburile tehnice sau formarea personalului, impuse de misiunea servirii în condiţii cât mai bune a intereselor publice, pot caracteriza obiectivele alese pentru a justifica extinderea activităţii în afara unui domeniu definit de statutul entităţii publice respective[1].

§3. Competenţa legată şi puterea discreţionară (oportunitatea) a administraţiei publice

Competenţa legată a administraţiei publice se manifestă atunci când, în prezenţa unei situaţii date, autoritatea administrativă nu beneficiază de nicio marjă de libertate, fiind obligată să acţioneze de o manieră determinată strict de lege[2].

Uneori legea poate permite autorităţilor publice o marjă mai largă sau mai restrânsă de apreciere asupra unei situaţii concrete. Astfel, legea poate permite autorităţilor publice să dispună de oportunitatea de a alege decizia pe care o vor lua (de exemplu în urma examinării capacităţii de a conduce un autovehicul pe drumurile publice, organul de poliţie are posibilitatea de a aprecia dacă va acorda sau nu carnetul de conducere), de a alege mijloacele care vor fi utilizate pentru a atinge rezultatul prevăzut de lege (de exemplu în domeniul luării unor măsuri de poliţie în cazul unor manifestaţii prin care se tulbură liniştea publică) sau de a alege momentul când va fi emis un act administrativ. Suntem în acest caz în prezenţa unei puteri **de apreciere sau discreţionară** exercitată în limitele permise de lege de autorităţile publice. Prin urmare, **puterea discreţionară** nu este altceva decât marja de libertate de care dispune autoritatea publică, în limitele legii[3], care îi permite să aprecieze asupra modului în care va servi interesele generale ale societăţii.

---

[1] A se vedea *M. Stancu-Ţipişcă,* Persoanele juridice de drept public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 220.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, 1999, Bucureşti, p. 65.

[3] A se vedea *P. Weil*, op. cit., 1992, p. 89.

De exemplu, pentru emiterea unui permis de circulaţie, legea prevede o serie de condiţii. În baza dispoziţiilor legale, unele din aceste condiţii, precum limita de vârstă, plata taxei, vor fi constatate direct de autoritatea administraţiei publice competente să emită actul, fiind vorba în acest caz despre **exercitarea competenţei legate**. Alte condiţii, precum capacitatea de a conduce un autovehicul pe drumurile publice, vor fi lăsate la aprecierea organului de poliţie, fiind vorba în acest caz despre **exercitarea puterii discreţionare**.

De asemenea, pentru înscrierea la examenul de admitere într-o instituţie de învăţământ superior legea prevede în mod strict care sunt actele care trebuie să se regăsească în dosarul de înscriere al candidatului. Universitatea va exercita prin urmare, cu privire la înscrierea candidaţilor la concursul de admitere, o **competenţă legată**, acceptând sau respingând dosarele de înscriere în funcţie de faptul dacă acestea cuprind sau nu toate actele prevăzute de lege. Însă, în ceea ce priveşte evaluarea cunoştinţelor candidaţilor, aceasta este lăsată de lege la aprecierea examinatorilor, fiind vorba de exercitarea **puterii discreţionare** în stabilirea subiectelor şi a baremelor de corectură.

În doctrină, alături de noţiunea de ***putere discreţionară***, se utilizează şi noţiunea de ***oportunitate*** pentru a desemna libertatea de apreciere a autorităţilor publice în cadrul limitelor legale[1]. Atunci când administraţia publică beneficiază de o marjă de apreciere (oportunitate) **permisă de litera legii** aceasta va fi exercitată cu respectarea cumulativă a mai multor **condiţii:**

- *conformitatea acţiunii administraţiei cu spiritul legii*[2], adică cu voinţa legiuitorului aşa cum reiese din interpretarea sistematică a actului normativ

---

[1] În sensul că cele două noţiuni sunt sinonime a se vedea *D.C. Dragoş*, Discuţii privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(10), 2004, p. 31, nota de subsol nr. 2 unde se afirmă că oportunitatea este denumită şi „putere discreţionară".

[2] A se vedea *V. Vedinaş*, op. cit., 2015, p. 103.

- *respectarea principiilor generale de funcționare a administrației publice*[1] (principiul bunei administrări, principiul încrederii legitime în acțiunea administrației, principiul previzibilității acțiunii administrației, principiul proporționalității, principiul imparțialității și al independenței profesionale a funcționarilor publici, principiul deschiderii și transparenței administrației publice, principiul motivării deciziilor administrative, principiul răspunderii administrației publice pentru acțiunile sale etc.)

- *utilizarea celor mai moderne tehnici de management public în vederea realizării în condiții de eficiență și eficacitate a cerințelor sociale care corespund interesului public.* Eficacitatea privește raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins. Eficacitatea presupune, pe de o parte, definirea în prealabil a unui obiectiv, iar pe de altă parte, măsurarea rezultatului obținut[2]. Eficacitatea constă în siguranța faptului că performanțele administrației publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluționând problemele publice pe cale legală. Este necesar să se realizeze o analizare și o evaluare a politicilor publice permanent, pentru a ne asigura că acestea sunt corect implementate de către administrația publică și de funcționarii publici. Eficiența reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate (raportul dintre *output* și *input*). Inovația managerială ca modalitate de sporire a eficienței pare a fi restricționată de multe ori de limitele legale ale acțiunii administrației. În realitate așa se realizează reforma și evoluția societății, managementul fiind în fapt *motorul remodelării*

---

[1] Cu privire la principiile generale de funcționare a administrației publice a se vedea *C.-S. Săraru*, Principiile generale ale dreptului administrativ european în *I. Alexandru, C.-S. Săraru* ș.a., Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 156-177; *C.-S. Săraru*, Considerații cu privire la principiile spațiului administrativ european și la necesitatea includerii lor în proiectul Codului administrativ român, în Caietul Științific ISAR nr. 7/2005, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, p. 12-41.

[2] A se vedea *L. Matei*, Management public, Ed. Economică, București, 2001, p. 195.

dreptului în administrație[1]. Întotdeauna actele normative și administrative vor integra valorile existente în societate la data adoptării lor, fiind un fenomen de conservare a unor realități și tradiții. Inovațiile manageriale prin care se descoperă noi tehnici de realizare în condiții de eficiență și eficacitate sporite a nevoilor societății pot determina propuneri de modificare a politicilor și strategiilor publice soldate cu modificări legislative. Din perspectiva eficienței și a eficacității acțiunii administrative oportunitatea poate fi definită ca reprezentând realizarea de către autoritățile publice a sarcinilor și atribuțiilor legale, în termenul optim, cu cheltuielile minime de resurse de muncă, materiale și spirituale, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii[2].

În doctrină au fost deduse mai multe **criterii de apreciere a oportunității** actelor administrative[3]:

a) *criteriul momentului în care este adoptat un act administrativ.* Atunci când legea lasă la aprecierea autorității publice alegerea momentului în care va adopta actul administrativ, aceasta trebuie să aleagă momentul potrivit, evitând ca actul să fie adoptat prematur sau tardiv. Alegerea momentului potrivit pentru adoptarea actului administrativ se va face ținând cont de condițiile de exercitare a marjei de apreciere (oportunității) prevăzute mai sus. Astfel este prematură adoptarea unei decizii de suspendare a cursurilor unei universități după depistarea unui sigur caz de boală contagioasă. Este tardivă luarea deciziei de introducere a curentului electric într-un sat de munte după ce acesta a fost depopulat complet de locuitori în mod voluntar din cauza lipsei acestui element indispensabil civilizației.

b) *criteriul locului și condițiilor concrete în care se va aplica actul administrativ.* Construirea unui teren de fotbal cu 10.000 de locuri într-o comună cu 5.000 de locuitori care nu are o echipă de fotbal performantă poate fi inoportună. De asemenea construirea

---

[1] A se vedea *I. Alexandru,* Dreptul şi managementul. Dihotomie sau complementaritate. Impactul informatizării, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 43-47.

[2] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 240.

[3] Idem, p. 240-242.

unui centru de informare turistică într-o localitate înainte de a se lua măsurile pentru punerea în valoare a obiectivelor turistice din acea zonă este inoportună. În ceea ce privește condițiile concrete în care se va aplica un act administrativ, cu siguranță punerea în aplicare a unei decizii de a asfalta un drum public în condițiile în care acel drum este acoperit de zăpadă este inoportună; de asemenea este inoportună efectuarea lucrărilor de reparație a autostrăzii care leagă Bucureștiul de stațiunile de pe litoralul Mării Negre în plin sezon estival când se întâlnesc cele mai ridicate valori de trafic.

c) *criteriul resurselor (bunuri, persoane, resurse de timp etc.) implicate în adoptarea și aplicarea actului administrativ.* Adoptarea deciziei de a antrena importante resurse financiare și de personal pentru a crea un soft de contabilitate în situația în care softuri asemănătoare există pe piață și pot fi achiziționate la un preț modic este inoportună.

d) *criteriul utilității, al conformității actului administrativ cu cerințele sociale concrete din locul unde se va aplica acesta.* Decizia unei primării de a construi locuințe pentru tineri poate fi inoportună în condițiile în care majoritatea tinerilor își schimbă domiciliul din localitatea respectivă în căutarea unor locuri de muncă.

În doctrină s-a ridicat problema dacă oportunitatea trebuie privită ca o condiție distinctă pentru valabilitatea actului administrativ sau oportunitatea este un element al condiției legalității. Această problemă a fost abordată diferit în dreptul administrativ în cadrul a două curente de gândire reprezentate de **Școala de la Cluj** și **Școala de la București.**

Școala de la Cluj consideră că oportunitatea este o condiție distinctă pentru valabilitatea actelor administrative[1]. Se aprecia că neîndeplinirea condițiilor de legalitate atrage după sine anularea sau revocarea actelor, în timp ce neîndeplinirea condiției de oportunitate are drept consecință revocarea sau abrogarea lor[2].

Școala de la București a conceput oportunitatea ca un element al legalității și nu ca o condiție de valabilitate a actului de sine

---

[1] Ibidem.

[2] Idem, p. 231.

stătătoare, apreciind că optica de abordare a oportunității în viziunea Școlii de la Cluj nu poate fi acceptată pentru motivul că ea lasă să se înțeleagă că ar exista o limită a valabilității actelor administrative „dincolo" de limitele legalității[1]. Astfel, în concepția Școlii de la București condițiile oportunității apar ca un subsistem al condițiilor de legalitate, în sensul larg al termenului[2].

Observăm că viziunea în care oportunitatea este o dimensiune a legalității creează un cadru obiectiv de analiză a puterii discreționare, inclusiv de către instanțele de judecată, prevenind arbitrariul în exercitarea acesteia[3]. Atunci când autoritățile publice exercită dreptul de apreciere prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor ne aflăm în fața **excesului de putere** potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Observăm că excesul de putere a fost gândit ca o noțiune care să protejeze cu preponderență persoanele fizice (cetățenii) de abuzurile autorităților administrației publice și mai puțin persoanele juridice.

Actele administrative realizate cu exces de putere vor putea fi atacate la instanța de contencios administrativ în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004. În jurisprudență s-a arătat că „dreptul de apreciere nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale și în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă **principiului proporționalității**, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl îndeplinească și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației. Aceasta este rațiunea pentru care legiuitorul a inclus, printre temeiurile acțiunii în contencios administrativ, excesul de putere, definit în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004"[4]. Limita legală a dreptului de apreciere, deci a oportunității, se va regăsi în

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, vol. II, p. 42.

[2] Idem, p. 49.

[3] A se vedea *C.-S. Săraru*, în *I. Alexandru, C.-S. Săraru* ș.a., op. cit., 2005, p. 157.

[4] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 807/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736 /Cautare-jurisprudenta*).

scopul legii, revenind instanței de contencios administrativ să verifice atât conformitatea actului administrativ cu legea, cât și respectarea în conduita autorității emitente, a justului echilibru între dreptul subiectiv sau interesul legitim privat pretins vătămat și interesul public pe care autoritatea publică este chemată să îl ocrotească[1].

§4. Forma actului administrativ

Forma actului juridic desemnează modul de exteriorizare a manifestării de voință făcute cu intenția de a crea, modifica sau stinge un raport juridic[2].

Actele administrative se emit/adoptă, de regulă, în **formă scrisă**, aceasta fiind o condiție necesară pentru însăși valabilitatea actului (cerință *ad validitatem*). Forma scrisă este o garanție de respectare a legalității.

Actele administrative normative vor îmbrăca întotdeauna forma scrisă, deoarece legea prevede obligativitatea publicării lor.

Actele autorităților și instituțiilor administrației publice centrale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Astfel, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate. De asemenea, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție decretele emise de Președintele României se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului. Se mai publică în Monitorul Oficial al României[3]: deciziile prim-

---

[1] C.A. București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, sentința nr. 2139/2014, definitivă prin decizia I.C.C.J. nr. 2343/2016, Secția de contencios administrativ și fiscal, citată de *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 113.

[2] A se vedea cu privire la definiția formei actului juridic civil *M.N. Costin, C.M. Costin*, op. cit., 2007, p. 470.

[3] A se vedea art. 5 din Legea nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României, republicată (M.Of. nr. 511 din 3 iulie 2017).

ministrului, potrivit legii; actele normative ale organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, potrivit competenţei lor stabilite prin lege, adoptate în vederea organizării executării legii; actele normative adoptate de autorităţile administrative autonome şi de alte autorităţi publice, potrivit competenţei lor conferite prin lege, în vederea organizării executării legii; actele normative adoptate de persoane juridice – altele decât autorităţile publice – care au fost abilitate prin lege să asigure executarea unor legi. Menționăm faptul că hotărârile Guvernului și decretele Președintele României pot avea atât caracter normativ, cât și individual, în timp ce deciziile primului-ministru sunt acte administrative având caracter individual prin care se numesc și se revocă din funcție conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului și alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege.

Actele administrative normative ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale deconcentrate în teritoriu și ale autorităților și instituțiilor autonome locale (organizate în unitățile administrativ-teritoriale) se publică în monitorul oficial al județului și al municipiului București[1] sau se afișează în locuri autorizate ori se publică într-un cotidian local de mare tiraj[1].

---

[1] Potrivit prevederilor art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 75/2003 *privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de editare a monitoarelor oficiale ale unităţilor administrativ-teritoriale* (M.Of. nr. 619 din 30 august 2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 534/2003) „În monitorul oficial al judeţului şi al municipiului Bucureşti se vor publica: a) hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice judeţene şi a municipiului Bucureşti, de cele ale municipiilor, sectoarelor municipiului Bucureşti sau oraşelor care nu au monitoare proprii, precum şi de cele ale comunelor, cu respectarea prevederilor Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare; b) dispoziţiile cu caracter normativ ale preşedintelui consiliului judeţean; c) ordinele cu caracter normativ ale prefectului; d) acte ale serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, precum şi, dacă este cazul, ale ministerelor sau altor autorităţi şi instituţii publice, care au aplicabilitate în judeţul respectiv; e) alte documente şi informaţii de interes public, cu excepţia celor a căror publicitate se face, potrivit legii, prin alte

Actele administrative individuale se comunică destinatarului, de regulă în formă scrisă. În mod excepțional anumite acte administrative **individuale** pot îmbrăca și forma orală. De exemplu, potrivit prevederilor art. 5 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 *privind regimul juridic al contravențiilor* este stipulat avertismentul ca sancțiune contravențională principală, alături de amenda contravențională și prestarea unei activități în folosul comunității. Conform art. 7 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 avertismentul constă în atenționarea **verbală** sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale. Avertismentul se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă. Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatator [art. 38 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

În doctrină se apreciază că forma scrisă a actului administrativ este necesară din mai multe considerente[2] :

a) pentru a cunoaște exact conținutul actului;

b) pentru a putea fi executat întocmai de către toți cei care cad sub incidența efectelor sale;

c) pentru a se putea dovedi în caz de litigiu existența și efectele pe care actul trebuie să le producă, servind astfel ca dovadă;

d) pentru a se putea stabili legalitatea lui și a se sancționa cei care nu l-au respectat și executat;

e) pentru a se putea realiza rolul său educativ.

---

mijloace; f) declarații de politică județeană și alte asemenea declarații". Potrivit prevederilor art. 2 alin. (3) din O.G. nr. 75/2003 în municipii, sectoarele municipiului București și orașe se pot înființa compartimente redacționale în aparatul propriu al consiliului local, care vor asigura editarea unor monitoare oficiale proprii.

[1] Potrivit prevederilor art. 83 din Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* „În vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale se aduc la cunoștință publică, în condițiile Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare (în prezent Codul administrativ), prin afișare în locuri autorizate și prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj".

[2] *R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 233.

Rolul educativ al actului administrativ se realizează prin stabilirea unor reguli de conduită care să orienteze comportamentul uman către respectarea valorilor fundamentale ale statului de drept.

Actul administrativ va fi emis/adoptat în limba română. Potrivit art. 13 din Constituție în România, limba oficială este limba română. Prin urmare actele administrative, care sunt acte oficiale, nu pot fi redactate decât în limba română[1].

Potrivit prevederilor art. 94 alin. (1) din Codul administrativ (care preia reglementarea art. 19 din Legea nr. 215/2001) în unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum și serviciile publice deconcentrate asigură folosirea, în raporturile cu aceștia, și a limbii minorității naționale respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale Codului administrativ și ale tratatelor internaționale la care România este parte. În plus față de reglementarea din Legea nr. 215/2001, Codul administrativ instituie posibilitatea extinderii sferei de folosire a limbii materne arătând în art. 94 alin. (2) că autoritățile administrației publice locale, prin hotărâre, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale nu ating ponderea de peste 20% din numărul locuitorilor.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 198 alin. (3) și art. 199 alin. (3) din Codul administrativ (art. 50 și 98 din Legea nr. 215/2001), în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile consiliului local și ale consiliului județean cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă.

Redactarea actului administrativ trebuie să țină cont de aspectele de ordin tehnic prevăzute de Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, de H.G. nr. 1361/2006 *privind conținutul instrumentului de prezen-*

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, vol. II, p. 55.

tare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului[1], H.G. nr. 561/2009 *pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării*[2].

Actul administrativ normativ are mai multe părţi constitutive prevăzute de Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*: titlul (cuprinde denumirea generică a actului, în funcţie de categoria sa juridică şi de autoritatea emitentă, precum şi obiectul reglementării exprimat sintetic) şi, dacă este cazul, preambulul (enunţă, în sinteză, scopul şi, după caz, motivarea reglementării[3]), formula introductivă (denumirea autorităţii emitente şi exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv), partea dispozitivă (reprezintă conţinutul propriu-zis al reglementării, alcătuit din totalitatea normelor juridice instituite pentru sfera raporturilor sociale ce fac obiectul acestuia), atestarea autenticităţii actului (semnătura reprezentantului legal al emitentului, datarea şi numerotarea actului).

Actele administrative trebuie redactate într-un limbaj şi stil juridic concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale şi de ortografie[4].

---

[1] M.Of. nr. 843 din 12 octombrie 2006.

[2] M.Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[3] Potrivit art. 43 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 în cazul actelor normative ale administraţiei publice centrale de specialitate sau ale administraţiei publice locale, în preambul se menţionează şi avizele prevăzute de lege.

[4] Această cerinţă este prevăzută de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 pentru actele normative, fiind desigur o cerinţă care trebuie să fie respectată, în mod firesc, şi de actele administrative atât normative, cât şi individuale.

§5. Procedura de emitere/adoptare a actelor administrative

Din punct de vedere terminologic autoritățile administrative unipersonale **emit** acte administrative (de exemplu primarul emite dispoziții), iar cele colegiale **adoptă** acte administrative (de exemplu consiliul local adoptă hotărâri)[1].

Se pot identifica trei categorii de forme procedurale necesare pentru emiterea/adoptarea unui act administrativ: forme procedurale anterioare, concomitente și posterioare emiterii/adoptării actului administrativ.

5.1. Forme procedurale anterioare (prealabile) emiterii sau adoptării actului administrativ

Formele procedurale prealabile emiterii/adoptării actului administrativ cel mai des întâlnite în practică sunt avizele și acordurile.

Avizele reprezintă opiniile pe care un organ al administrației publice le solicită altui organ al administrației publice într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa și a decide în cunoștință de cauză[2].

Avizele se pot clasifica în trei categorii:

a) avize facultative. În cazul avizelor facultative nu există obligația pentru emitentul actului administrativ nici de a le solicita, nici de a le respecta, dacă le-a solicitat. Atunci când un organ al administrației publice se confruntă cu o problemă deosebită, acesta poate alege să solicite un punct de vedere de la un alt organ al administrației publice specializat în acel domeniu, în vederea adoptării celei mai bune soluții în conformitate cu prevederile legii. Rămâne, însă, la latitudinea autorității publice să solicite sau nu avizul, iar dacă l-a solicitat, poate ține sau nu seama de conținutul lui la emiterea actului administrativ;

b) avize consultative. În cazul avizelor consultative există obligația prevăzută de lege de a fi solicitate, dar nu și obligația de a

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 109.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p. 121.

fi respectate. Astfel, de exemplu avizul Consiliului Legislativ[1] asupra proiectelor de legi are caracter consultativ conform art. 3 alin. (3) din Legea nr. 73/1993 *pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*, republicată[2]. De asemenea, potrivit prevederilor art. 254 lit. b) din Codul administrativ (art. 8 din Legea nr. 340/2004 *privind prefectul și instituția prefectului*, republicată[3]), avizul prefectului privind proiectul de buget al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului este un aviz consultativ;

c) avize conforme. În cazul avizelor conforme există obligația pentru emitentul actului administrativ de a le solicita și de a se conforma lor. Astfel, de exemplu, potrivit art. 269 alin. (2) din Codul administrativ (art. 31 din Legea nr. 340/2004 *privind prefectul și instituția prefectului*), ordinul prefectului privind înființarea și organizarea, respectiv desființarea oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al ministerului care coordonează instituția prefectului.

Avizele sunt operațiuni administrative prealabile emiterii/adoptării actului administrativ. Astfel avizele sunt manifestări de voință cu un caracter unilateral, care nu produc efecte juridice prin ele însele, ci prin intermediul actului administrativ în care sunt înglobate[4]. Ca urmare a emiterii avizului, organul de decizie nu este obligat să adopte actul juridic la care se referă[5].

---

[1] Potrivit art. 79 din Constituție: (1) Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României. (2) Înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică.

[2] M.Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

[3] M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[4] *I. Santai*, Rolul avizelor în cadrul litigiilor având ca obiect controlul judecătoresc al legalității actelor și faptelor administrative, în Revista română de drept nr. 7/1983, p. 9. A se vedea, de asemenea, decizia I.C.C.J. nr. 1923/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[5] *I. Santai*, loc. cit., 1983, p. 8.

Acordul reprezintă acceptul, consimțământul pe care îl dă un organ public altui organ public, în vederea emiterii de către ultimul a unui act administrativ.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 35 alin. (2) din O.U.G. nr. 111/2011 *privind comunicațiile electronice*[1] licența de utilizare a frecvențelor radio se poate cesiona în integralitatea sa, numai cu **acordul prealabil** al ANCOM [Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații], cu asumarea tuturor obligațiilor decurgând din aceasta, precum și cu respectarea condițiilor prevăzute în licență cu privire la cedarea acesteia. Orice acord având ca obiect cesionarea licenței, încheiat fără obținerea acordului prealabil, este nul de drept. De asemenea, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea minelor nr. 85/2003[2] titularul unei licențe poate transfera unei alte persoane juridice drepturile dobândite și obligațiile asumate numai cu **aprobarea prealabilă** scrisă a autorității competente. Orice transfer realizat fără aprobare scrisă este nul de drept.

Atunci când pentru emiterea unui act administrativ, legea îi impune emitentului să solicite acordul unui alt organ public, suntem în prezența unui **act administrativ complex. Actele administrative complexe** se caracterizează prin aceea că ele iau naștere prin două sau mai multe manifestări de voință, care provin de la organe diferite, dar, deoarece converg spre producerea aceluiași efect juridic, formează **o singură unitate juridică**[3]. Caracterul unilateral al actului administrativ se menține și în cazul actului administrativ complex, pentru că în raportul juridic cu cel căruia i se adresează acel act, autoritățile publice care colaborează în vederea emiterii actului administrativ apar ca un singur subiect de drept care exprimă voința publică, în temeiul și în exercitarea puterii publice.

---

[1] M.Of. nr. 925 din 27 decembrie 2011.

[2] M.Of. nr. 197 din 27 martie 2003.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 96.

Acordul prealabil nu constituie un act administrativ distinct de actul aprobat[1]. Acordul nu produce prin el însuși efecte juridice, ci el condiționează numai efectele juridice ale actului administrativ pe care îl fundamentează[2]. Prin urmare atunci când se solicită anularea actului administrativ, pe motiv că acordul nu a respectat prevederile legii, acțiunea în contencios administrativ se va introduce împotriva autorității publice emitente a actului administrativ și nu împotriva autorității publice care și-a dat acordul pentru emiterea acelui act.

Acordul este o condiție pentru legalitatea actului administrativ, lipsa acordului determinând nevalabilitatea actului administrativ. Pe de altă parte, emiterea acordului nu are drept consecință obligarea autorității publice să elaboreze actul administrativ condiționat de acord[3].

De asemenea subliniem că acordul nu poate acoperi viciile de legalitate ale actului administrativ, autoritatea publică emitentă nefiind degrevată de îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de lege pentru emiterea actului.

În categoria formelor procedurale prealabile va intra și însăși **întocmirea proiectului de act administrativ** de către compartimente specializate din cadrul unei autorități/instituții publice competentă să emită sau să adopte un act administrativ[4].

Proceduri privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor administrative normative. În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritatea administrației publice are obligația, potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 52/2003 *privind transparența decizională în administrația publică*, republicată[5], să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil

---

[1] A se vedea *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 136; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 112.

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 99.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 322.

[4] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 113; *I. Nicola*, Drept administrativ, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2007, p. 411.

[5] M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

publicului, şi să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administraţiei publice[1] va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informaţii.

Anunţul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoştinţa publicului cu cel puţin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autorităţile publice. Anunţul va cuprinde: data afişării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact şi/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum şi termenul limită, locul şi modalitatea în care cei interesaţi pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ [art. 7 alin. (2) din Legea nr. 52/2003]. Anunţul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanţă asupra mediului de afaceri se transmite de către iniţiator asociaţiilor de afaceri şi altor asociaţii legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul de 30 de zile [art. 7 alin. (3) din Legea nr. 52/2003].

La publicarea anunţului, autoritatea administraţiei publice va stabili o perioadă de cel puţin 10 zile calendaristice pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice [art. 7 alin. (4) din Legea nr. 52/2003]. Propunerile, sugestiile sau opiniile cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice se vor consemna într-un registru, menţionându-se data primirii, persoana şi datele de contact de la care s-a primit propunerea, opinia sau recomandarea [art. 7 alin. (5) din Legea nr. 52/2003]. Persoanele sau organizaţiile

---

[1] Potrivit prevederilor art. 4 din Legea nr. 52/2003 autorităţile administraţiei publice obligate să respecte dispoziţiile acestei legi sunt:

a) autorităţile administraţiei publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administraţiei publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum şi autorităţile administrative autonome;

b) autorităţile administraţiei publice locale: consiliile judeţene, consiliile locale, primarii, instituţiile şi serviciile publice de interes local sau judeţean.

interesate care transmit în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice vor specifica articolul sau articolele din proiectul de act normativ la care se referă, menţionând data trimiterii şi datele de contact ale expeditorului [art. 7 alin. (6) din Legea nr. 52/2003].

Conducătorul autorităţii publice va desemna o persoană din cadrul instituţiei, responsabilă pentru relaţia cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile şi opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus [art. 7 alin. (7) din Legea nr. 52/2003].

Proiectul de act normativ se transmite spre analiză şi avizare autorităţilor publice interesate numai după definitivare, pe baza observaţiilor şi propunerilor formulate [art. 7 alin. (8) din Legea nr. 52/2003].

Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociaţie legal constituită sau de către o altă autoritate publică [art. 7 alin. (9) din Legea nr. 52/2003].

În termen de 10 zile calendaristice de la încheierea dezbaterii publice, se asigură accesul public, pe site-ul şi la sediul autorităţii publice responsabile, la următoarele documente: minuta dezbaterii publice, recomandările scrise colectate, versiunile îmbunătăţite ale proiectului de act normativ în diverse etape ale elaborării, rapoartele de avizare, precum şi versiunea finală adoptată a actului normativ [art. 7 alin. (10) lit. d) din Legea nr. 52/2003].

Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de Legea nr. 52/2003, poate face plângere potrivit dispoziţiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Plângerea şi recursul se judecă în procedură de urgenţă şi sunt scutite de taxă de timbru [art. 14 din Legea nr. 52/2003].

Constituie abatere disciplinară şi se sancţionează, potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici (în prezent Codul administrativ), sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii, fapta funcţionarului care, din motive contrare legii, împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public, în condiţiile prevăzute de Legea nr. 52/2003 [art. 15 din Legea nr. 52/2003].

Alte forme procedurale anterioare emiterii/adoptării actelor administrative. În practica administrativă se mai pot întâlni diverse forme procedurale anterioare emiterii/adoptării actelor administrative prevăzute de lege, cum ar fi: **propuneri** [de exemplu, potrivit art. 275 alin. (10) din Codul administrativ (art. 28 alin. (2) din Legea nr. 340/2004 *privind prefectul și instituția prefectului*), prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale], **certificate** (de exemplu certificatul de urbanism eliberat în condițiile prevăzute de Legea nr. 50/1991 *privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*. Potrivit art. 6 din Legea nr. 50/1991 certificatul de urbanism este doar un act de informare prealabil emiterii actului administrativ denumit autorizație de construcție, dar în jurisprudența recentă s-a arătat că certificatul de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări are caracteristicile unui veritabil act administrativ[1]), **rapoarte, anchete sociale** etc.

5.2. Forme procedurale concomitente emiterii sau adoptării actului administrativ

Pentru adoptarea unui act administrativ de către un organ colegial trebuie să fie îndeplinite condițiile prevăzute de lege cu privire la **cvorum** și **majoritate**. De asemenea, actele administrative, fie că sunt adoptate de un organ colegial sau emise de un organ unipersonal, trebuie să fie **motivate** și **semnate** (uneori și **contrasemnate**) în condițiile legii.

Cvorumul reprezintă numărul de membri, raportat la totalul membrilor unui organ colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile. Astfel, de exemplu, art. 137 alin. (1) din Codul administrativ [art. 40 alin. (1) din Legea

[1] Decizia de recurs în interesul legii nr. 25/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție (M.Of. nr. 194 din 2 martie 2018), prezentată *supra* la pct. *1.2. Trăsăturile actului administrativ.*

nr. 215/2001] prevede că şedinţele consiliului local se desfăşoară legal în prezenţa majorităţii consilierilor locali în funcţie.

Majoritatea cerută pentru adoptarea actului reprezintă numărul de voturi exprimate în favoarea proiectului actului administrativ necesare, potrivit legii, pentru ca acesta să fie adoptat.

Majoritatea poate fi:

a) simplă – formată din jumătate plus unu din numărul celor prezenţi. De exemplu, preşedintele de şedinţă al Consiliului Local se alege prin vot deschis cu majoritate simplă, conform art. 123 alin. (1) din Codul administrativ;

b) absolută – formată din jumătate plus unu din numărul total al membrilor organului colegial. De exemplu, hotărârile Consiliului local privind bugetul local, precum şi cele prin care se stabilesc impozite şi taxe locale se adoptă cu votul majorităţii absolute a consilierilor în funcţie conform art. 139 alin. (3) din Codul administrativ [art. 45 alin. (2) din Legea nr. 215/2001];

c) calificată – este indicată de lege, fiind vorba de regulă de votul a două treimi sau trei pătrimi din numărul membrilor care compun organul colegial. De exemplu, hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată de două treimi din numărul consilierilor locali în funcţie, conform art. 139 alin. (2) din Codul administrativ.

Semnarea şi contrasemnarea actelor administrative. În condiţiile prevăzute de lege, actele administrative se semnează de conducătorul autorităţii publice emitente. Legea prevede uneori şi obligativitatea contrasemnării de către persoanele cărora le revine obligaţia aducerii la îndeplinire sau au responsabilităţi în domeniul de reglementare al actului administrativ în cauză. Astfel, de exemplu, în condiţiile prevăzute de Constituţie Preşedintele României emite:

a) **decrete semnate numai de către Preşedinte.** De exemplu potrivit art. 94 lit. c) din Constituţie, Preşedintele emite decrete prin care numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege;

b) **decrete semnate de către Preşedinte şi contrasemnate de primul-ministru.** Astfel, de exemplu decretul Preşedintelui de

acordare a grației individuale trebuie să fie contrasemnat de către primul-ministru, potrivit prevederilor art. 100 alin. (2) din Constituție.

De asemenea, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare.

La nivel local, hotărârile Consiliului local se semnează de către președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unității administrativ-teritoriale, conform art. 140 alin. (1) din Codul administrativ (art. 47 din Legea nr. 215/2001).

Lipsa semnăturii constituie o încălcare a unei condiții esențiale pentru valabilitatea actului administrativ, fiind sancționată cu inexistența actului.

Motivarea actelor administrative reprezintă o garanție a respectării legii și a ocrotirii drepturilor cetățenești. Generalizarea principiului motivării actelor administrative are ca efect garantarea realizării efective a dreptului la o bună administrație[1].

Un element important pentru deschiderea și transparența în administrația publică este obligația autorităților publice de a face cunoscute motivele deciziilor lor[2].

La nivelul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a acestei organizații a arătat de nenumărate ori că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate de o manieră suficientă[3]. Motivația trebuie să transmită elementele esențiale ale procedurii administrative aplicate și să aibă un grad de justificare suficient pentru a permite părții interesate să solicite un recurs la decizia finală.

---

[1] *E. Albu*, Motivarea actelor administrative – garanție a dreptului la o bună administrație (administrare), în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 66.

[2] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2005, p. 35.

[3] A se vedea Decizia C-269/90 (*Technische Universität München-Mitte*), Rec. p. I 5469 din 21 nov. 1991; Decizia T-167/94 (*Nölle/Conseil et Commision*), Rec., p. II-2589 din 18 septembrie 1995; Decizia C-221/98 (*Schröder et Thaman/Commision*), Rec. p. I – 8255 din 10 decembrie 1998.

Motivarea trebuie să fie *în fapt* și *în drept*. Prin „motive" trebuie să se înțeleagă atât prevederile juridice ce îndreptățesc instituțiile să ia măsuri, cât și rațiunile ce motivează instituțiile să emită actul în cauză[1]. Menționarea prevederii juridice este necesară dat fiind că instituțiile Uniunii Europene pot să exercite doar acele puteri stipulate explicit în tratatele constitutive și în legislația derivată.

Motivația este foarte importantă în cazurile în care o solicitare (petiție) a unei persoane interesate este respinsă. În acest caz, motivația trebuie să arate clar de ce argumentele prezentate de către persoana interesată nu au putut fi acceptate.

Dacă o reglementare emisă de o instituție a Uniunii Europene nu este suficient motivată, această carență poate sta la baza anulării actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerințe procedurale importante care poate fi invocată într-o acțiune de revizuire a legalității reglementării respective în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene[2].

Se apreciază că prin motivarea de o manieră suficientă a actului administrativ emis de o instituție a Uniunii Europene se permite persoanelor vizate de acel act să își apere drepturile, Curții de Justiție a Uniunii Europene să-și exercite funcția de control și statelor membre, precum și tuturor cetățenilor interesați, să cunoască condițiile în care instituția a aplicat prevederile tratatelor constitutive și ale legislației derivate[3].

În statele membre ale Uniunii Europene se observă o tendință de a impune prin legislație autorităților publice obligația de a-și motiva actele[4]. Astfel în Franța prin Legea nr. 79-587 din 11 iulie

---

[1] *P. Mathijsen*, Compendiu de drept european, ed. a 7-a, Ed. Club Europa, București, 2002, p. 35.

[2] A se vedea Hotărârea CEJ 158/80 (*Rewe c. Hauptzollamt Kiel*) în care Regulamentul 3023/77 a fost declarat nul întrucât nu cuprindea și declararea motivelor pe care era fundamentat.

[3] A se vedea *P. Mathijsen*, op. cit., 2002, p. 35. A se vedea și Hotărârea CEJ nr. 24/62 (*Germany c. Commission*), disponibilă pe site-ul Curții (*www.curia.eu*).

[4] A se vedea *J. Schwarze*, Droit administratif européen, Office des Publications officielles des communautés européennes, Bruylant, 1994,

1979 *referitoare la motivarea actelor administrative și la îmbunătățirea relațiilor între administrație și public*[1] se instituie obligativitatea motivării deciziilor administrative individuale defavorabile și a deciziilor care derogă de la regulile generale fixate prin legi sau alte acte de reglementare (art. 1 și 2). Motivația trebuie să fie scrisă și trebuie să cuprindă considerațiile de drept și de fapt care fundamentează decizia (art. 3). Excepțiile de la regula motivării acestor acte sunt permise în situații de urgență absolută[2] sau acolo unde secretul de stat interzice divulgarea sau publicarea unor fapte (art. 4).

În Belgia, Legea din 29 iulie 1991 *referitoare la motivarea formală a actelor administrative*[3] instituie obligativitatea motivării formale a actelor administrative individuale (art. 2). Motivarea se referă la indicarea în cadrul actului a considerentelor de drept și de fapt care au servit la fundamentarea deciziei. Motivarea trebuie să fie adecvată (art. 3).

În Germania, Legea cu privire la procedura administrativă necontencioasă (*Verwaltungsverfahrensgesetz*[4]) din 1976 prevede în art. 39 faptul că un act administrativ, fie scris sau în format

---

p. 1455-1471; *L. Vișan*, Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 25-38.

[1] *Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public* – pentru versiunea consolidată a legii a se vedea (*www.legifrance.gouv.fr.*).

[2] Totuși, potrivit art. 4 din Legea nr. 79-587 din 11 iulie 1979, și în situații de urgență absolută, dacă solicitantul cere acest lucru, în cadrul termenului în care poate fi exercitată acțiunea în contencios administrativ, autoritatea care a luat decizia va comunica motivele, în termen de o lună.

[3] *Loi du 29 Juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs* – pentru versiunea consolidată a legii a se vedea (*http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991072936&table_name= loi*).

[4] Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGB1. I, S. 1253) idF. vom 23. Januar 2003 (BGB1. I, S. 102) geändert durch Art. 4 VIII des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (KostRMoG, BGB1. I, S. 718), (*http://www.bijus.eu/?p=8064 #%c2%a7-9-notion-de-proc%c3%a9dure-administrative-non-contentieuse*).

electronic, trebuie să fie motivat. Motivarea trebuie să indice motivele de fapt și de drept care au determinat autoritatea administrativă să ia acea decizie. Motivarea deciziilor în care autoritatea beneficiază de putere discreționară trebuie să permită, de asemenea, identificarea punctelor de vedere care au ghidat autoritatea administrativă în exercitarea puterii sale de apreciere.

În România, Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* prevede obligația motivării pentru toate actele administrative normative. Astfel, potrivit prevederilor art. 30 din Legea nr. 24/2000, proiectele de hotărâri de Guvern vor fi însoțite de *note de fundamentare*, iar proiectele celorlalte acte administrative normative de *referate de aprobare*. Acestea vor cuprinde datele prevăzute de art. 31 din Legea nr. 24/2000[1]. De asemenea, în formula introductivă a

---

[1] Art. 31 – „(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ – cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic – efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic – implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru

fiecărui act administrativ normativ se vor prevedea temeiurile juridice pe baza şi în executarea cărora actul a fost emis [art. 42 alin. (4) raportat la prevederile art. 77 şi 82 din Legea nr. 24/2000][1].

În ceea ce priveşte actele administrative individuale, motivarea este obligatorie doar atunci când prevede legea. Astfel, art. 13 din O.G. nr. 27/2002 *privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor* instituie obligaţia de a indica în răspunsul trimis petiţionarului *temeiul legal* al soluţiei adoptate. De asemenea, potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 544/2001 *privind liberul acces*

---

transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicaţiile asupra legislaţiei interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaţionale, precum şi măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizaţiile şi specialiştii consultaţi, esenţa recomandărilor primite;

f) activităţile de informare publică privind elaborarea şi implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare – modificările instituţionale şi funcţionale la nivelul administraţiei publice centrale şi locale.

(2) În situaţia în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza şi în executarea căruia se emite.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ şi, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, Curţii de Conturi sau Consiliului Economic şi Social.

(4) Guvernul stabileşte structura şi conţinutul detaliat al instrumentelor de prezentare şi motivare pentru actele normative iniţiate de Guvern".

[1] Potrivit prevederilor art. 42 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 pentru hotărârile Guvernului formula introductivă este: „În temeiul art. 108 din Constituţia României, republicată, Guvernul României adoptă prezenta hotărâre". La hotărârile date în executarea expresă a unor legi se adaugă şi temeiul din legea respectivă. În ceea ce priveşte proiectele de acte normative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale art. 82 din Legea nr. 24/2000 arată că în formula introductivă a acestora se menţionează, pe lângă temeiurile juridice, prevăzute la art. 42 alin. (4), şi temeiul legal din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată.

la informațiile de interes public[1], refuzul comunicării informațiilor solicitate *se motivează* și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor.

În cazul actelor administrativ-jurisdicționale motivarea este obligatorie. Obligativitatea motivării actelor administrativ-jurisdicționale decurge din însăși natura acestora, ele fiind decizii date în soluționarea unor litigii[2] în care opțiunea organului de jurisdicție administrativă pentru o soluție presupune motivarea în litera legii a alegerii făcute. Astfel, de exemplu, art. 27 alin. (8) din Legea nr. 101/2016 prevede că decizia Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor va fi *motivată* și comunicată în scris părților în termen de 3 zile de la pronunțare.

Lipsa motivării actului administrativ atunci când aceasta este obligatorie potrivit legii atrage nulitatea actului administrativ nemotivat. De asemenea nulitatea actului administrativ va fi antrenată și în condițiile în care actul este motivat, dar motivele sunt în contradicție cu prevederile legii.

În jurisprudență s-a arătat că *„instanța de contencios administrativ poate pronunța o soluție de anulare a actului administrativ, dacă este vorba despre o nemotivare totală a acestuia sau dacă din cuprinsul motivelor sumar expuse, judecătorul, dar și partea vătămată, nu pot analiza și decela raționamentul autorității emitente"*[3]. De asemenea, într-o altă hotărâre a instanței supreme s-a statuat faptul că *„obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție contra arbitrariului administrației publice și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifică ori se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective. Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului, ci trebuie să conțină elemente de fapt și de drept care, pe de o parte, să permită destinatarilor să*

---

[1] M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 237.

[3] Decizia I.C.C.J. nr. 961/2018, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

cunoască și să evalueze temeiurile și efectele deciziei, iar, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate"[1].

Motivarea actelor administrative prezintă avantajul realizării unui control de legalitate mai eficient, permițând persoanelor vizate de acel act să își apere drepturile, instanțelor de judecată să-și exercite funcția de judecată, precum și tuturor cetățenilor interesați, să cunoască condițiile în care instituția a aplicat prevederile legii. În funcție de motivația actului, se pot aprecia și cauzele de *exces de putere* determinate de exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, cauze care pot determina anularea actului de către instanța de contencios administrativ, în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004.

Având în vedere avantajele motivării apreciem, alături de alți autori[2], că este necesar de *lege ferenda* ca în viitorul Cod de procedură administrativă al României să se prevadă obligativitatea motivării tuturor actelor administrative individuale.

Proceduri privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de luare a deciziilor. Potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 52/2003 *privind transparența decizională în administrația publică* participarea persoanelor interesate la lucrările ședințelor publice ale autorităților administrației publice[3] se va face în următoarele condiții:

---

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 482/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, nepublicată, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 502.

[2] A se vedea, în acest sens, *R.-A. Lazăr*, op. cit., 2004, p. 152; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 201; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 324; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, vol. II, p. 62; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 108.

[3] Potrivit prevederilor art. 4 din Legea nr. 52/2003 autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile acestei legi sunt:

a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;

b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

a) anunţul privind şedinţa publică se afişează la sediul autorităţii publice, inserat în site-ul propriu şi se transmite către mass-media, cu cel puţin 3 zile înainte de desfăşurare;

b) acest anunţ trebuie adus la cunoştinţa cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite care au prezentat sugestii şi propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în şedinţă publică;

c) anunţul va conţine data, ora şi locul de desfăşurare a şedinţei publice, precum şi ordinea de zi.

Difuzarea anunţului şi invitarea specială a unor persoane la şedinţa publică sunt în sarcina responsabilului desemnat pentru relaţia cu societatea civilă [art. 8 alin. (2) din Legea nr. 52/2003]. Participarea persoanelor interesate la şedinţele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de şedinţe, în ordinea de precădere dată de interesul asociaţiilor legal constituite în raport cu subiectul şedinţei publice, stabilită de persoana care prezidează şedinţa publică [art. 8 alin. (3) din Legea nr. 52/2003]. Ordinea de precădere nu poate limita accesul mass-mediei la şedinţele publice [art. 8 alin. (4) din Legea nr. 52/2003].

Persoana care prezidează şedinţa publică oferă invitaţilor şi persoanelor care participă din proprie iniţiativă posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele aflate pe ordinea de zi (art. 9 din Legea nr. 52/2003).

Adoptarea deciziilor administrative ţine de competenţa exclusivă a autorităţilor publice. Punctele de vedere exprimate în cadrul şedinţelor publice de către invitaţi şi de persoanele care participă din proprie iniţiativă au valoare de recomandare (art. 10 din Legea nr. 52/2003).

Minuta şedinţei publice, incluzând şi votul fiecărui membru, cu excepţia cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi afişată la sediul autorităţii publice în cauză şi publicată în site-ul propriu (art. 11 din Legea nr. 52/2003).

Autorităţile administraţiei publice sunt obligate să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate şi înaintate în scris de cetăţeni şi asociaţiile legal constituite ale acestora [art. 12 alin. (3) din Legea nr. 52/2003].

Potrivit prevederilor art. 13 din Legea nr. 52/2003, autorităţile administraţiei publice sunt obligate să întocmească şi să facă public un raport anual privind transparenţa decizională, care va cuprinde cel puţin următoarele elemente: a) numărul total al recomandărilor primite; b) numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative şi în conţinutul deciziilor luate; c) numărul participanţilor la şedinţele publice; d) numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative; e) situaţia cazurilor în care autoritatea publică a fost acţionată în justiţie pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi; f) evaluarea proprie a parteneriatului cu cetăţenii şi asociaţiile legal constituite ale acestora; g) numărul şedinţelor care nu au fost publice şi motivaţia restricţionării accesului. Raportul anual privind transparenţa decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afişare la sediul propriu într-un spaţiu accesibil publicului sau prin prezentare în şedinţă publică.

Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de Legea nr. 52/2003, poate face plângere potrivit dispoziţiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Plângerea şi recursul se judecă în procedură de urgenţă şi sunt scutite de taxă de timbru (art. 14 din Legea nr. 52/2003).

Constituie abatere disciplinară şi se sancţionează, potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici (în prezent Codul administrativ), sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii, fapta funcţionarului care, din motive contrare legii, nu permite accesul persoanelor la şedinţele publice, în condiţiile prevăzute de Legea nr. 52/2003 (art. 15 din Legea nr. 52/2003).

Persoanele care asistă la şedinţele publice, invitate sau din proprie iniţiativă, trebuie să respecte regulamentul de organizare şi funcţionare a autorităţii publice. În cazul în care preşedintele de şedinţă constată că o persoană a încălcat regulamentul, va dispune avertizarea şi, în ultimă instanţă, evacuarea acesteia (art. 16 din Legea nr. 52/2003).

5.3. Forme procedurale posterioare emiterii sau adoptării actului administrativ

Formele procedurale posterioare emiterii sau adoptării actului administrativ sunt: **comunicarea, publicarea, aprobarea, confirmarea.**

Comunicarea este operaţiunea prin care autoritatea publică emitentă aduce la cunoştinţa celui interesat un **act administrativ individual**, fie prin predare directă acestuia, fie prin afişare la domiciliul lui, fie prin alte mijloace.

Publicarea reprezintă aducerea la cunoştinţă publică a **actelor administrative normative** prin tipărirea în Monitorul Oficial, în cazul actelor administrative normative adoptate la nivel central, în monitoarele oficiale judeţene, în mass-media sau prin afişare la sediul emitentului şi pe site-ul propriu pentru actele adoptate la nivel local.

Potrivit prevederilor art. 108 alin. (4) din Constituţie hotărârile Guvernului, indiferent că au caracter normativ sau individual se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei lor. De la această regulă fac excepţie hotărârile care au caracter militar, care se comunică numai instituţiilor interesate.

În conformitate cu prevederile art. 100 din Constituţie, decretele Preşedintelui României se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei lor.

În mod excepţional se poate realiza şi publicarea actelor administrative individuale atunci când este imposibil să se comunice aceste acte către toţi cei interesaţi, de exemplu listele cu cei care au fost admişi la un examen sau listele electorale[1].

Aprobarea reprezintă manifestarea de voinţă a unui organ administrativ superior prin care se declară de acord cu un act emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voinţă posterioară lui nu ar produce, conform legii, efecte juridice[2]. De exemplu, aprobarea unui act emis de un organ al administraţiei publice pe baza unei delegări de competenţă. De asemenea, într-un

---

[1] A se vedea *I. Santai*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Sibiu, 1992, p. 86; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 327.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 137

alt exemplu, potrivit prevederilor art. 53 parag. 4 din Legea locuinţei nr. 114/1996, republicată[1], locuinţele de serviciu realizate în condiţiile acestei legi, finanţate din bugetul de stat şi din bugetele locale, pot fi vândute cu aprobarea Guvernului, în situaţia în care activitatea care a generat realizarea locuinţelor respective s-a restrâns sau a încetat.

Aprobarea tacită. Sediul materiei se găseşte în O.U.G. nr. 27/2003 *privind procedura aprobării tacite*[2].

Tăcerea administraţiei la cererile prin care se solicită emiterea sau reînnoirea unei autorizaţii necesară pentru desfăşurarea unei anumite activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii semnifică aprobarea solicitării, în condiţiile prevăzute de O.U.G. nr. 27/2003 *privind procedura aprobării tacite*. Se aplică în acest caz principiul *qui tacit consentire videtur* (cine tace consimte). Tăcerea administraţiei publice reprezintă neacordarea de către administraţia publică, în termenul prevăzut de lege a unui răspuns la cererea înaintată de persoana fizică sau juridică. Termenul general în care administraţia publică trebuie să răspundă la cererea (petiţia) cetăţeanului este de 30 de zile de la data înregistrării petiţiei, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă, potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002 *privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor*[3]. În situaţia în care aspectele sesizate prin petiţie necesită o informare şi o cercetare mai amănunţită, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice poate prelungi termenul de 30 de zile cu cel mult 15 zile, iar în domeniul energiei şi gazelor naturale, termenul poate fi prelungit cu cel mult 30 de zile, cu notificarea prealabilă a petentului (art. 9 din O.G. nr. 27/2002). De la regula termenului general de 30 de zile pot exista excepţii stabilite prin legi speciale.

Autorizaţia reprezintă, potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003, actul administrativ emis de autorităţile administraţiei publice competente prin care se permite solicitantului desfăşurarea unei anumite activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noţiunea de autorizaţie include şi

---

[1] M.Of. nr. 393 din 31 decembrie 1997.

[2] M.Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

[3] M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002.

avizele, licenţele, permisele, aprobările sau alte asemenea operaţiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.

Potrivit art. 4 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003 autorităţile administraţiei publice care au competenţa de a emite autorizaţii au obligaţia de a afişa la sediul acestora şi, după caz, pe pagina proprie de internet, lista autorizaţiilor cărora li se aplică procedura aprobării tacite din domeniul de activitate al autorităţilor respective, precum şi, pentru fiecare tip de autorizaţie, următoarele informaţii:

a) formularul cererii care trebuie completată de către solicitant, precum şi modul de completare a acesteia;

b) lista cu toate documentele necesare pentru eliberarea autorizaţiei şi modul în care acestea trebuie prezentate autorităţii administraţiei publice;

c) toate informaţiile privind modul de întocmire a documentelor şi, dacă este cazul, indicarea autorităţilor administraţiei publice care au competenţa de a emite acte administrative ce fac parte din documentaţia ce trebuie depusă, precum: adresa, numărul de telefon sau fax, programul de lucru cu publicul.

Astfel, de exemplu, certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele şi autorizaţiile privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local reglementată de Legea nr. 255/2010[1] se consideră acordate, cu excepţia acordului de mediu, dacă acestea nu au fost transmise către expropriator în termenele prevăzute de lege [art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010].

Procedura aprobării tacite **nu se aplică:**

- autorizaţiilor emise în domeniul activităţilor nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, muniţiilor şi explozibililor, regimul drogurilor şi precursorilor, domeniul siguranţei naţionale [art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003].

- autorizaţiilor de construire, certificatelor de urbanism şi documentaţiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 *privind autorizarea executării*

[1] A se vedea Legea nr. 255/2010 *privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local* (M.Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010).

lucrărilor de construcţii, şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 *privind amenajarea teritoriului şi urbanismul* (Decizia I.C.C.J. nr. 13/2013 privind examinarea unui recurs în interesul legii[1]).

- în **alte domenii stabilite prin legi şi ordonanţe** [de exemplu, potrivit prevederilor art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010, acordul de mediu privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local este exceptat de la aplicarea procedurii aprobării tacite reglementată de O.U.G. nr. 27/2003] sau **prin hotărâre de Guvern** [potrivit art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003 Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorităţi a administraţiei publice interesate, şi alte excepţii de la aplicarea procedurii aprobării tacite].

Confirmarea. Această formă procedurală are în dreptul administrativ mai multe sensuri:

- într-un prim sens, confirmarea reprezintă actul prin care organul administrativ încunoştinţează un subiect de drept interesat că înţelege să menţină un act administrativ emis anterior. Actul de confirmare nu produce niciun efect juridic în plus faţă de actul confirmat, iar acesta nu dobândeşte caracterul de act complex[2]. Astfel este, de exemplu, respingerea cererii de retractare a unui act administrativ prin emiterea unui act de confirmare a actului contestat.

- în al doilea sens, prin confirmare un organ al administraţiei publice urmăreşte să acopere un viciu al propriului său act emis anterior sau să acopere un viciu de care era lovit un act al orga-

---

[1] Decizia nr. 13/2013 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003, referitor la autorizaţiile de construire, certificatele de urbanism şi documentaţiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul (M.Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 334; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 203.

nului inferior. În acest caz, confirmarea este un act administrativ distinct de cel confirmat care contribuie la valabilitatea acestuia din urmă[1]. Astfel, de exemplu, în situația în care o hotărâre a consiliului local este adoptată cu nerespectarea cvorumului, această hotărâre va putea fi confirmată într-o ședință viitoare legal constituită.

§6. Forța juridică a actelor administrative

La baza efectelor juridice pe care le produc actele administrative stă prezumția că acestea au fost emise cu respectarea tuturor condițiilor impuse de lege, prezumție care îmbracă trei dimensiuni:

a) **prezumția de legalitate** – în sensul că actul administrativ a fost emis în conformitate cu prevederile Constituției, ale legilor și ale actelor administrative adoptate de organele ierarhice superioare. Prezumția de legalitate stă la baza întregului edificiu al fundamentării forței juridice deosebite a actelor administrative, ca acte administrative de autoritate care implică și executarea lor, precum și a teoriei regimului juridic administrativ[2];

b) **prezumția de autenticitate** – în sensul că actul a fost emis de autoritatea publică arătată în cuprinsul acestuia prin forme specifice: antet, ștampilă, semnături etc.;

c) **prezumția de veridicitate** – în sensul că actul administrativ este presupus a corespunde, pe fond, adevărului.

Acestea sunt prezumții relative, *iuris tantum*, putând fi răsturnate în cazul în care actul administrativ este atacat în fața instanțelor de contencios administrativ, iar aceasta îl anulează, constatând nelegalitatea sa.

Aceste prezumții fundamentează **obligația de respectare** a reglementărilor cuprinse în actul administrativ de către orice subiect de drept și **obligația de executare** a prevederilor sale de către cei care trebuie să îl pună în executare, potrivit legii.

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2970/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 85.

Forța juridică a actului administrativ este condiționată de mai multe elemente[1]:

a) locul organului emitent în sistemul organelor administrației publice;

b) natura organului emitent, din punct de vedere al caracterului și competenței sale materiale și teritoriale;

c) categoria de act, respectiv un act administrativ cu caracter individual sau cu caracter normativ.

O particularitate a forței juridice de care se bucură actele administrative este dată de **regula executării lor din oficiu** (*executio ex officio*). Actul administrativ constituie el însuși **titlu executoriu**. Prin urmare, atunci când actul administrativ nu este executat de bună voie de cei cărora li se adresează, autoritatea publică emitentă poate trece direct la executarea silită a actului administrativ, fără a mai fi necesară obținerea unei hotărâri judecătorești care să fie apoi pusă în executare prin intermediul unui executor judecătoresc, așa cum se întâmplă în cazul actelor civile.

§7. Efectele juridice ale actelor administrative

Actul administrativ, fiind un act juridic, este o manifestare de voință făcută cu intenția de a produce efecte juridice, adică de **a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații**. Manifestarea de voință are loc în temeiul și pentru realizarea puterii publice.

7.1. Momentul din care actul administrativ produce efecte juridice

Momentul din care actul administrativ produce efecte juridice diferă în funcție de cum avem în vedere organul emitent al actului sau alte subiecte de drept.

Astfel, pentru organul emitent actul administrativ produce efecte din chiar momentul emiterii sale. Aceste efecte constau în[2]:

---

[1] *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 118.

[2] Idem, p. 119.

a) obligaţia de a-l face cunoscut, prin publicare sau comunicare;

b) obligaţia a nu îl modifica sau abroga decât prin parcurgerea procedurii prevăzute de lege.

Pentru celelalte subiecte de drept, actele administrative normative produc efecte juridice de la data publicării lor, iar actele administrative individuale, de regulă, de la data comunicării lor. Există însă, aşa cum am văzut, şi acte administrative individuale pentru care Constituţia instituie obligativitatea publicării lor, sub sancţiunea inexistenţei lor. Astfel hotărârile de Guvern şi decretele Preşedintelui României se publică în Monitorul Oficial indiferent dacă au caracter normativ sau individual [art. 100 alin. (1) şi art. 108 alin. (4) din Constituţie].

De multe ori, actele administrative prevăd în conţinutul lor faptul că ele intră în vigoare (în cazul actelor administrative normative) sau încep să producă efecte juridice (în cazul actelor administrative individuale) la o dată ulterioară aducerii lor la cunoştinţă prin publicare sau comunicare, justificat de necesitatea efectuării unor operaţiuni prealabile de pregătire a punerii în aplicare. Astfel, de exemplu potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor dispoziţiile din actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării.

7.2. Suspendarea executării actelor administrative

Suspendarea reprezintă întreruperea, încetarea temporară a producerii de efecte juridice de către un act administrativ[1].

Motivele suspendării actelor administrative sunt legate de existenţa unor îndoieli (dubii) cu privire la legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ. Astfel, de exemplu, pe considerente de oportunitate în limitele permise de lege, o autorizaţie de demo-

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, vol. II, p. 94; *V. Vedinaş*, op. cit., 2015, p. 122; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 354; *I. Iovănaş*, op. cit., 1977, p. 251.

lare a unei construcții este suspendată până când locatarul se mută în altă locuință[1].

Organele care pot dispune suspendarea sunt:

a) organul emitent al actului;

b) organul ierarhic superior celui care a emis actul;

c) instanța de contencios administrativ în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004. La solicitarea persoanei vătămate făcută fie odată cu introducerea plângerii administrative prealabile (art. 14 din Legea nr. 554/2004), fie odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond (art. 15 din Legea nr. 554/2004), instanța judecătorească poate să dispună suspendarea executării actului administrativ în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente.

Suspendare poate opera și de drept, atunci când se îndeplinesc condițiile prevăzute de lege.

Prin urmare suspendarea poate fi de două **tipuri (categorii):**

a) *suspendare de drept* care intervine în baza unui text de lege (*ope legis*). Astfel, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituție „Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este **suspendat de drept**".

b) *suspendarea dispusă de anumite autorități publice*: instanța de contencios administrativ, autoritatea care a emis actul sau autoritatea ierarhic superioară celei care a emis actul.

Efectele juridice ale suspendării actului administrativ constau în **încetarea temporară, vremelnică a efectelor actului avute în vedere de emitent**, urmând ca, după încetarea cauzelor care au determinat suspendarea, să se producă fie *repunerea în vigoare a actului*, fie *scoaterea lui din vigoare* prin modalitățile prevăzute de lege[2].

Suspendarea ca sancțiune aplicabilă unui act administrativ pe temeiul existenței unor îndoieli cu privire la legalitatea sau oportunitatea sa trebuie distinsă de:

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 355.

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 122, 123.

- suspendarea din funcție ca sancțiune administrativ-disciplinară. De exemplu, potrivit art. 492 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ [art. 77 alin. (3) lit. c) din Legea nr. 188/1999] constituie sancțiune disciplinară atrasă de comiterea unei abateri disciplinare de către un funcționar public suspendarea dreptului de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;

- suspendarea din funcție pe motiv de incompatibilitate. De exemplu, potrivit prevederilor art. 415 alin. (3) din Codul administrativ, în cazul în care funcționarul public optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală;

- suspendarea activității ca sancțiune administrativ-contravențională. De exemplu, potrivit art. 3 alin. (3) din Legea nr. 61/1991 *pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice*, republicată[1], în cazul săvârșirii repetate a unor contravenții prevăzute de această lege, activitatea unui local public desfășurată în baza unei autorizații de funcționare poate fi suspendată pe o perioadă cuprinsă între 10 și 30 de zile.

Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Suspendarea poate privi atât acte administrative normative, cât și acte administrative individuale.

În mod logic suspendarea poate interveni doar după intrarea în vigoare a actului, adică după momentul în care acesta începe să producă efecte juridice.

7.3. Revocarea și retractarea actelor administrative

Revocarea reprezintă operațiunea juridică prin care organul emitent sau organul ierarhic superior desființează (scoate din vigoare) actul administrativ în cauză, din oficiu sau la cererea

[1] M.Of. nr. 96 din 7 februarie 2014.

subiectelor de drept interesate[1]. Revocarea realizată de organul emitent poartă denumirea de **retractare.**

Revocarea poate interveni doar în cazul **actelor administrative individuale.** Actele administrative normative sunt scoase din vigoare prin **abrogare.**

Motivele care determină revocarea actelor administrative. Revocarea unui act administrativ poate interveni pentru motive de *nelegalitate* sau *inoportunitate* a acestuia.

Cauza de revocare poate fi *anterioară*, *concomitentă* sau *posterioară* emiterii/adoptării actului administrativ[2].

Organele care pot realiza revocarea actului administrativ. Organul care a emis în mod unilateral actul administrativ ilegal sau inoportun este firesc să aibă dreptul să îl revoce (retracteze) tot în mod unilateral. Organul emitent care revocă actul poate să îl și modifice în virtutea principiului *qui potest plus, potest minus* (cine poate mai mult, poate și mai puțin).

Organul ierarhic superior celui care a emis actul va putea să îl revoce în virtutea dreptului său de a veghea ca emiterea și aplicarea actelor organelor ierarhic inferioare să respecte prevederile legale și să fie oportune pentru realizarea în condiții optime a nevoilor societății. Organul ierarhic superior poate revoca actul, dar nu îl poate modifica dacă acesta este de competența exclusivă a organului inferior, deoarece o astfel de modificare ar echivala cu o substituire în atribuțiile autorității inferioare[3]. De asemenea, modificarea de către organul ierarhic superior a actului administrativ care este de competența exclusivă a organului inferior ar însemna o imixtiune în dreptul de apreciere de care se bucură organul emitent în limitele legii. Organul ierarhic superior va putea însă să oblige organul inferior să examineze o anumită situație în scopul de a lua măsurile care se impun potrivit legii[4].

---

[1] Cu privire la instituția revocării în dreptul administrativ a se vedea *I. Brad*, Revocarea actelor administrative, Ed. Universul Juridic, București, 2009.

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 252.

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., vol. I, 1992, p. 116; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 348.

[4] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 212.

Efectele revocării actului administrativ. Revocarea are ca efect stingerea raporturilor juridice care au luat naștere pe baza actului revocat.

Atunci când revocarea unui act administrativ se realizează pentru *cauză de nelegalitate* (*anterioară* ori *concomitentă* cu emiterea actului), revocarea va produce, de regulă, efecte retroactive (*ex tunc*) de la data emiterii actului revocat, raporturile juridice care au luat naștere în baza acestuia fiind desființate în totalitate ca și cum actul nu ar fi existat[1].

Dacă revocarea unui act administrativ se realizează pentru *motive de inoportunitate*, revocarea va produce efecte, de regulă, de la data la care se constată inoportunitatea sa prin actul de revocare (*ex nunc*), efectele juridice produse de actul revocat până la data revocării rămânând valabile[2].

Spre deosebire de revocarea actului administrativ individual, abrogarea prin care își încetează efectele actele normative (deci și actele administrative normative) produce efecte întotdeauna doar pentru viitor (*ex nunc*), de la data intrării în vigoare a actului normativ abrogator sau de la data menționată în acesta. Prin urmare toate efectele produse de actele administrative individuale emise în baza actului administrativ abrogat, anterior abrogării, rămân pe deplin valabile[3].

Revocarea și abrogarea sunt întotdeauna definitive. Astfel actul administrativ individual revocat și actul administrativ normativ abrogat nu mai pot fi repuse în vigoare.

Deosebiri între revocarea și suspendarea actului administrativ[4]. Spre deosebire de suspendare, care determină încetarea temporară a efectelor actelor administrative, revocarea duce la încetarea lor definitivă. În timp ce suspendarea se hotărăște, de regulă, când există un dubiu în privința legalității sau oportunității

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 252; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 212; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 348.

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 348; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 212.

[3] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 211.

[4] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 253.

actului administrativ, revocarea se dispune când există certitudinea că acesta este ilegal sau inoportun.

Excepții de la principiul revocabilității actelor administrative:

a) *Actele administrative cu caracter jurisdicțional.* Acestea beneficiază, la fel ca și hotărârile judecătorești, de autoritate de lucru judecat și pot fi desființate numai prin parcurgerea căilor de atac prevăzute de lege.

b) *Actele administrative executate material.* Justificarea pentru care astfel de acte sunt irevocabile constă în aceea că prin revocarea lor nu se poate restabili situația materială anterioară[1]. Sunt irevocabile doar actele administrative care se realizează material printr-o acțiune sau mai multe acțiuni determinate, deoarece în aceste cazuri prin manifestarea de voință a organului emitent nu se mai poate schimba situația de fapt consumată[2]. Astfel, de exemplu o autorizație de demolare nu va mai putea fi revocată după ce clădirea respectivă a fost demolată. Persoana vătămată de autorizația de demolare va putea desigur să solicite verificarea legalității autorizației de demolare și eventual să solicite plata unor despăgubiri la instanța de contencios administrativ.

Actele administrative care se realizează prin acțiuni și inacțiuni cu caracter de continuitate sunt revocabile (astfel de exemplu autorizațiile de funcționare eliberate pe baza O.U.G. nr. 44/2008 *privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale*[3] presupun realizarea unei activități în regim de continuitate, aceste autorizații fiind prin urmare revocabile).

c) *Actele administrative de sancționare contravențională* nu mai pot fi revocate nici de organul emitent, nici de organul superior, ci ele pot fi anulate doar pe cale judecătorească[4].

d) *Actele administrative care au dat naștere unor drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității lor*[5]. Așa sunt

---

[1] A se vedea *I. Santai*, Căi procedurale de desființare a actelor de drept administrativ stabile, în Revista română de drept nr. 3/1985, p. 14, 15.

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 256.

[3] M.Of. nr. 328 din 25 aprilie 2008.

[4] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 213.

[5] A se vedea *I. Santai*, loc. cit., 1985, p. 15.

de exemplu titlurile de proprietate emise de comisiile județene de aplicare a Legii fondului funciar nr. 18/1991 prin care s-a constituit sau reconstituit dreptul de proprietate privată ca drept fundamental garantat de art. 44 din Constituție. Ar fi inechitabil și contrar regulilor statului de drept ca titlurile de proprietate astfel emise să fie revocate. De asemenea, actele atributive de statut personal (de exemplu o diplomă de absolvire a unei facultăți) nu pot fi revocate. Astfel, de exemplu, revocarea unei diplome de absolvire ar fi inutilă pentru că o astfel de diplomă atestă că titularul ei a urmat și a absolvit cursurile unei facultăți și acesta poate să facă oricând dovada activității prestate și a îndeplinirii condițiilor cerute de lege și ar putea solicita, prin urmare, în orice moment emiterea unui act atributiv de statut personal, cu același conținut[1].

e) *Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice.* În baza emiterii unui act administrativ, se pot încheia diverse acte de drept privat (contracte civile, comerciale, de muncă etc.) prin care iau naștere, se modifică sau se sting drepturi și obligații. Astfel, în baza unei autorizații de construcție, solicitantul autorizației construiește un imobil și apoi decide să transfere dreptul de proprietate printr-un contract de vânzare-cumpărare. Autorizația de construcție devine irevocabilă din momentul nașterii raportului contractual. Justificarea rezidă în aceea că întotdeauna contractul ia naștere prin acordul de voință al părților, urmând să înceteze tot prin acordul părților, sau în caz de neînțelegere prin hotărâre judecătorească. Dacă actul administrativ care a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice ar putea fi revocat, atunci s-ar aduce atingere *principiului securității circuitului civil și stabilității raporturilor juridice* prin crearea unei incertitudini cu privire la existența și întinderea drepturilor și obligațiilor patrimoniale ale părților contractante.

Potrivit prevederilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, în situația în care actul administrativ nelegal *nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice* autoritatea publică emitentă poate să solicite instanței *anularea* acestuia printr-o acțiune care poate fi introdusă *în termen de un an*

[1] *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 255, 256.

de la data emiterii actului. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea.

Subliniem faptul că irevocabilitatea unui act administrativ nu poate fi invocată de beneficiarul acestuia, dacă actul respectiv a fost emis datorită manevrelor sale frauduloase sau dolosive deoarece nimeni nu poate invoca în susținerea intereselor sale propria sa culpă[1] (*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

La nivelul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a acestei organizații a stabilit limitele revocabilității actelor administrative ale instituțiilor UE ca fiind circumscrise *principiului securității circuitului civil* și *principiului încrederii legitime*[2]. *Principiul securității juridice* vizează mai multe aspecte deduse de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și care asigură siguranța circuitului juridic. Astfel, acest principiu se opune retroactivității actelor emise de instituțiile Uniunii Europene. De asemenea, principiul implică faptul că o reglementare care stabilește obligații contribuabilului trebuie să fie clară și precisă, pentru ca acesta să poată cunoaște, fără ambiguitate, drepturile și obligațiile sale[3]. Un aspect al securității juridice constă în respectarea *principiului încrederii legitime*, care presupune că orice particular care se găsește într-o situație în care administrația i-a furnizat asigurări precise, dând naștere în mintea sa la speranțe fondate, se consideră că a dobândit o încredere legitimă în acțiunea administrației[4].

Respectarea acestor două principii impune o limitare a condițiilor în care instituțiile Uniunii Europene pot revoca un act

---

[1] *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 214.

[2] A se vedea și *S. Calmes*, Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français, Ed. Dalloz, Paris, 2001; *C.-S. Săraru*, loc. cit., 2005, p. 25-26.

[3] A se vedea Cauza C-337/88 (*Società agricola fattoria alimentare SpA* (*SAFA*) *c. Amministrazione delle finanze dello Stato*), în Repertoriul jurisprudenței 1990 I-00001 (*www.curia.eu*).

[4] A se vedea Cauza T-336/94 (*Efisol SA c. Comisiei Comunităților Europene*) în Repertoriul jurisprudenței 1996 II-01343 (*www.curia.eu*).

administrativ. Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit prin jurisprudența sa următoarele reguli cu privire la revocarea unui act administrativ:

- revocarea retroactivă a unui **act legal** care a conferit drepturi subiective sau avantaje similare este contrară principiilor generale de drept[1];

- revocarea unui **act ilegal** este permisă dacă intervine într-un termen rezonabil (un termen de două luni sau mai mult de la notificarea actului trebuie considerat rezonabil, iar un termen mai mare de doi ani trebuie considerat excesiv[2]), iar instituția emitentă ține cont într-o măsură suficientă de încrederea pe care beneficiarul actului a dobândit-o cu privire la legalitatea actului[3]. Momentul determinant de la care se prezumă că există formată încrederea în aparența de legalitate a actului în conștiința destinatarului este momentul notificării actului și nu data adoptării sau revocării acestuia[4].

7.4. Anularea actelor administrative. Regimul juridic al nulităților în dreptul administrativ

Anularea unui act administrativ este operațiunea juridică prin care se dispune desființarea acestui act, atunci când actul este lovit de vicii de legalitate.

Motivele care determină anularea actelor administrative. Anularea unui act administrativ poate interveni pentru motive de *nelegalitate* ale acestuia.

---

[1] A se vedea Cauzele conexate 42 și 49/59 (*Société nouvelle des usines de Pontlieue – Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) c. Înaltei Autorități a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*), în Repertoriul jurisprudenței 1961 00101 (*www.curia.eu*).

[2] A se vedea Cauza T-20/96 (*Stephen Pascall c. Comisiei Comunităților Europene*), în Repertoriul jurisprudenței 1997 FP-I-A-00361 (*www.curia.eu*).

[3] Cauzele conexate T-66/96 și T-221/97 (*John Mellett c. Curții de Justiție a Comunităților Europene*), în Repertoriul jurisprudenței 1998 FP-I-A-00449 (*www.curia.eu*).

[4] A se vedea Cauza C-90/95 (*Henri de Compte c. Parlamentului European*), în Repertoriul jurisprudenței 1997 I-01999 (*www.curia.eu*).

Cauza de anulare poate fi *anterioară* sau *concomitentă* emiterii actului administrativ. În doctrină se subliniază că nu e de conceput ca un act administrativ să fie legal în momentul emiterii lui și să devină ilegal ulterior[1].

Viciile de legalitate care afectează un act administrativ pot privi emiterea sau adoptarea actului cu încălcarea condițiilor de fond, de formă sau de procedură stabilite de lege pentru validitatea sa.

Organele care pot dispune anularea actului administrativ. Anularea actului poate fi dispusă de instanţa de judecată prin hotărâre judecătorească, în condițiile prevăzute de art. 52 din Constituție și de Legea nr. 554/2004. Astfel, potrivit prevederilor art. 52 alin. (1) din Constituție *„persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, **anularea actului** și repararea pagubei"*.

Precizăm faptul că în doctrină există și punctul de vedere că anularea poate fi dispusă și de **organul ierarhic superior** organului emitent în virtutea dreptului său de control ierarhic[2]. De asemenea în legislație se face referire uneori la anularea actului administrativ de către organul ierarhic superior. Astfel, potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 *privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*[3] (în prezent abrogată de Codul administrativ[4]), în exercitarea controlului ierarhic Guvernul avea dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefecților. Apreciem însă, alături

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 257.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 80; *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 130; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 344; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 215.

[3] M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[4] Codul administrativ prevede în prezent în art. 26 alin. (2) că în exercitarea controlului ieraric, Guvernul poate solicita **revocarea** [*s.n.* C.-S.S.] actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de autoritățile din subordinea sa care nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și care pot leza interesul public.

de alți autori, că într-un sistem democratic **anularea** unui act administrativ ar trebui lăsată în competența autorității judecătorești[1], în timp ce autoritatea emitentă sau autoritatea ierarhic superioară ar realiza exclusiv **revocarea** actului administrativ, în condițiile legii.

Prin hotărâre judecătorească pot fi anulate atât acte administrative individuale, cât și acte administrative normative.

Prezumția de legalitate de care se bucură un act administrativ va acționa până în momentul constatării nelegalității sale prin hotărârea judecătorească de anulare.

Efectele anulării actului administrativ. Anularea actului administrativ individual are efecte retroactive până în momentul emiterii sale (*ex tunc*).

Anularea actului administrativ normativ produce efecte doar pentru viitor (*ex nunc*). Astfel, potrivit prevederilor art. 23 din Legea nr. 554/2004 „*hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și **au putere numai pentru viitor**. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare*".

Anularea actului administrativ are ca efect anularea tuturor actelor juridice condiționate, sub aspectul legalității, de existența actului administrativ anulat. Astfel, de exemplu, anularea în întregime a actului administrativ unilateral (act condiție) prin care se aprobă contractarea, conținutul caietului de sarcini sau a celui prin care se atribuie contractul ofertantului câștigător va atrage și anularea contractului administrativ încheiat în baza acestuia. Anularea parțială a actelor administrative unilaterale de care este condiționată încheierea contractului administrativ apreciem că va duce, în funcție de implicațiile acelei prevederi asupra actului bilateral, la anularea parțială sau totală a contractului. Astfel, dacă în actul administrativ de aprobare a conținutului caietului de sarcini al unei concesiuni se anulează de către instanță o prevedere

[1] A se vedea *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 104; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 73.

legată de condiţiile de exploatare a concesiunii, acea prevedere împreună cu cele care decurg din ea va fi anulată şi din contractul administrativ încheiat ulterior.

În cazul anulării actului administrativ unilateral se pune problema dacă operaţiile administrative care au stat la baza emiterii/adoptării acestuia vor fi anulate sau nu. Răspunsul este dat de jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, unde se menţionează că „anularea prin hotărâre de către Curtea Europeană de Justiţie a deciziei unei instituţii pe motivul existenţei unui viciu de procedură cu privire la modalitatea de adoptare a acesteia nu afectează actele preparatorii (operaţiile administrative prealabile emiterii actului) realizate de alte instituţii. Aceste acte pregătitoare pot fi utilizate la emiterea unui alt act administrativ"[1]. *Ope iudicis*, actele preparatorii cum ar fi referatele şi lucrările care stau la baza studiului de oportunitate sau a caietului de sarcini, pot fi menţinute, în măsura în care sunt conforme cu prevederile legii.

Atunci când anularea este solicitată de autoritatea publică emitentă în condiţiile prevăzute de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, în situaţia în care actul administrativ nelegal *nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice,* instanţa dacă admite acţiunea se va pronunţa, în limitele sesizării prin cererea de chemare în judecată şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea.

Deosebiri între anularea şi revocarea actelor administrative. Spre deosebire de revocare, anularea actului administrativ se poate pronunţa, în general, doar pentru motive de nelegalitate, nu şi pentru motive de neoportunitate. Totuşi, de multe ori atunci când judecătorul în contencios administrativ cercetează limitele puterii discreţionare cu ocazia emiterii unui act administrativ supus controlului judecătoresc, ajunge în mod inevitabil la controlul

---

[1] Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 13 novembre 1990. The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, *ex parte*: Fedesa e.a. Demande de décision préjudicielle: High Court of Justice, Queen's Bench Division – Royaume-Uni. Substances à effet hormonal – Validité de la directive 88/146/CEE. Affaire C-331/88, Recueil de jurisprudence 1990 p. I-04023.

oportunității[1]. În condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004, instanța de judecată va putea controla excesul de putere al autorității emitente manifestat prin exercitarea dreptului de apreciere, cu încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau cu încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Revocarea actului administrativ se dispune de autoritatea publică emitentă sau de autoritatea publică ierarhic superioară celei emitente, în timp ce anularea actului se dispune de instanța de judecată.

➢ Regimul juridic al nulităților în dreptul administrativ

În dreptul privat nulitatea este principala sancțiune care intervine în cazul nerespectării condițiilor prevăzute de normele juridice pentru încheierea valabilă a actului juridic. Actul nul este lipsit de efectele juridice care contravin legii și bunelor moravuri.

În planul dreptului civil are importante consecințe practice clasificarea nulităților, în funcție de natura interesului ocrotit, în *nulități absolute* și *nulități relative* [art. 1246 alin. (2) C.civ.].

Nulitate absolută este acea sancțiune care intervine în cazul nerespectării la încheierea actului juridic a unei norme legale care ocrotește un interes general, obștesc (art. 1247 C.civ.). Exemple de cauze care atrag nulitatea absolută: încheierea de acte juridice prin care se încalcă ordinea publică sau se fraudează legea[2]; contractul are un obiect nedeterminat sau ilicit (ex. încheierea unui contract de vânzare-cumpărare având ca obiect bunuri proprietate publică a statului); nerespectarea principiului specialității capacității de folosință; contractul are o cauză ilicită ori imorală; nerespectarea formei cerute *ad validitatem* etc. Nulitatea absolută o regăsim și sub denumirea de *nulitate de drept*.

Nulitate relativă este acea sancțiune care intervine în cazul nerespectării la încheierea actului juridic a unei norme legale care ocrotește un interes particular, individual, personal (art. 1248

---

[1] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. II, 2004, p. 73-74.

[2] Prin fraudarea legii se înțelege folosirea anumitor dispoziții legale la încheierea unui act juridic, în scopul de a încălca alte dispoziții legale imperative.

C.civ.). Exemple de cauze care atrag nulitatea relativă: încheierea unui contract prin vicierea consimţământului prin eroare, dol, violenţă, leziune; contractul s-a încheiat cu nesocotirea dispoziţiile legale privitoare la capacitatea de exerciţiu etc. Nulitatea relativă se regăseşte şi sub denumirea de *anulabilitate*, în legislaţie fiind deseori utilizată expresia de *act anulabil*.

Regimul juridic al nulităţii absolute (art. 1247 C.civ.). Nulitatea absolută poate fi invocată de orice persoană interesată şi din oficiu de judecător. Acţiunea în nulitate absolută în instanţă este imprescriptibilă, ea putând fi introdusă oricând, indiferent de timpul scurs de la data încheierii actului. Nulitatea absolută nu poate fi acoperită prin confirmare.

Regimul juridic al nulităţii relative (art. 1248 C.civ.). Nulitatea relativă poate fi invocată numai de persoana în interesul căreia a fost prevăzută această sancţiune. Acţiunea în nulitate relativă (anulabilitate) în instanţă este prescriptibilă, ea putând fi introdusă doar în termenul prevăzut de legiuitor. Nulitatea relativă poate fi confirmată expres de persoana în favoarea căreia a fost prevăzută această sancţiune (printr-un act de confirmare) sau tacit (rezultă din executarea actului anulabil sau din neinvocarea nulităţii relative în termenul de prescripţie).

În dreptul civil se aplică principiul prezumţiei de nulitate relativă, conform căruia, în cazurile în care natura nulităţii nu este determinată ori nu reiese în chip neîndoielnic din lege, actul juridic este anulabil (art. 1252 C.civ.).

În dreptul administrativ normele juridice sunt de regulă, norme imperative, care ocrotesc interesele generale ale societăţii. Prin urmare, nulităţile în dreptul administrativ îmbracă în general forma nulităţilor absolute[1], operând prezumţia, spre deosebire de dreptul privat că, în situaţia în care natura nulităţii nu este determinată expres de lege, nulitatea va fi absolută. Sancţiunea nulităţii relative se va aplica doar cu caracter excepţional, în cazurile în care este prevăzută expres de lege.

Distincţia dintre nulitatea absolută şi nulitatea relativă este mai pronunţată în cazul contenciosului administrativ. Astfel, în contenciosul administrativ încălcarea unor dispoziţii legale care ocrotesc

[1] A se vedea, în acest sens, *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 342.

drepturi şi interese exclusiv personale atrage sancţiunea *nulităţii relative* a actelor administrative, iar acţiunea în anulare poate fi promovată numai de către titularul drepturilor sau intereselor lezate prin actul ilegal[1]. Dimpotrivă, încălcarea unor dispoziţii legale de ordine publică prin care se ocroteşte un interes general atrage sancţiunea nulităţii absolute a actului administrativ care poate fi cerută sau invocată de autorităţile publice împuternicite de lege (de exemplu, prefectul), precum şi de persoane fizice şi persoane juridice de drept privat interesate[2], în condiţiile legii[3].

Sunt cauze de nulitate absolută în dreptul administrativ[4]: depăşirea competenţei organului emitent al actului administrativ, normele de competenţă fiind de ordine publică; deturnarea de putere prin nesocotirea interesului public în favoarea unui interes personal, nerespectarea unor condiţii de fond şi de formă reglementate expres de lege pentru validitatea unor acte administrative[5]; nerespectarea oricăror norme juridice imperative care ocrotesc un interes public.

Nulitatea actului administrativ poate fi *totală* (când actul administrativ este desfiinţat în integralitatea sa) sau *parţială* (când se desfiinţează doar o parte a actului care conţine dispoziţii ilegale).

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001, p. 86.

[2] Idem, p. 86, 87.

[3] Potrivit prevederilor art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 „Persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat".

[4] A se vedea *A. Trăilescu*, loc. cit., 2001, p. 87.

[5] Potrivit prevederilor art. 17 din O.G. nr. 2/2001 *privind regimul juridic al contravenţiilor* „Lipsa uneia dintre menţiunile privind numele şi prenumele agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, codul numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar, în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii şi a sediului acesteia, a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată şi din oficiu".

Nulitatea totală şi nulitatea parţială. În dreptul privat, doctrina şi jurisprudenţa au promovat o concepţie modernă asupra nulităţii, înlăturându-se vechea teorie a *nulităţii organism* care afecta în întregime actul juridic şi îmbrăţişându-se teza proporţionalităţii efectelor nulităţii în raport cu finalitatea legii.

În viziunea clasică asupra nulităţii, un act lovit de nulitate nu putea produce niciun efect (*quod nullum est, nullum producit effectum*), nulitatea fiind *totală şi iremediabilă*. Teoria *nulităţii organism* asimila actul juridic cu organismul uman. Nulitatea era astfel considerată ca o stare organică şi, deci, ca o calitate a actului. Se asimila astfel actul juridic organismului uman care, pentru a putea exista, trebuie ca „anumite elemente de viaţă să fie prezente"[1]. În această concepţie nulitatea era totală, ea afectând în întregime actul juridic.

Mai târziu s-a considerat că nulitatea ca sancţiune juridică nu trebuie să fie îndreptată împotriva actului în întregime, ci asupra efectelor sale care sunt contrare dispoziţiilor legale. S-a formulat astfel teza proporţionalităţii efectelor nulităţii în raport cu finalitatea legii, considerându-se că trebuie înlăturate numai acele efecte care contravin legii, celelalte efecte ale actului menţinându-se[2]. În această concepţie nulitatea este *parţială şi remediabilă*.

Concepţia modernă asupra nulităţii parţiale şi remediabile este promovată şi de dreptul administrativ, prin preluarea ideii conform căreia sancţiunea juridică se îndreaptă asupra efectelor unui act şi prin modul de operare a nulităţii[3]. Astfel, în cazul nulităţii se vor menţine în vigoare articolele/clauzele dintr-un act administrativ care sunt legale şi pot produce efecte prin ele însele[4]. În acelaşi

---

[1] A se vedea *Gh. Beleiu*, Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil, ed. a V-a, Casa de editură şi presă „Şansa" SRL, 1998, Bucureşti, p. 193.

[2] *G. Boroi*, Drept civil. Partea generală, Ed. All Educational S.A., Bucureşti, 1998, p. 236.

[3] *E. Demciuc*, Nulitatea contractelor administrative, în „Caietul Ştiinţific" nr. 8/2006, publicaţie a Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 415.

[4] *E. Popa*, Consideraţii teoretice şi practice cu privire la noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universităţii „Aurel Vlaicu", Arad, 2005, p. 58.

sens se pronunță și autorul postbelic R. Ionescu, care consideră că nulitatea este totală sau parțială, după cum actul este ilegal în întregime sau numai o parte a acestuia[1]. Un punct de vedere aparent în contradicție cu cele menționate mai sus îl exprimă în perioada postdecembristă Antonie Iorgovan, care acceptă faptul că actul poate fi anulat în întregime sau doar o clauză care contravine legii, dar consideră că în ambele cazuri nulitatea nu poate fi decât totală. Autorul consideră că în cazul în care actul este parțial anulat, efectele nulității cu privire la prevederea în cauză sunt totale, „adică acestea dispar pur și simplu din sistemul normativității juridice pentru toți *erga omnes*"[2]. Observăm însă că A. Iorgovan nu se pronunță împotriva felurilor nulităților (totale sau parțiale) care pot interveni cu privire la un act administrativ, ci se referă la efectele acestor nulități, care vor fi întotdeauna „totale". Cu alte cuvinte, și în cazul unei nulități parțiale a actului administrativ, clauza lovită de nulitate va fi întotdeauna înlăturată în întregime și nu parțial.

Conceptul de nulitate parțială a actului administrativ și a contractului administrativ este întâlnit și în jurisprudența românească[3].

De asemenea, în jurisprudența Comunităților Europene, prin hotărârea Algera din 12 iulie 1957 Curtea Europeană de Justiție a consacrat **principiul proporționalității** efectelor nulității în dreptul administrativ, în raport cu finalitatea legii, făcându-se aplicabilitatea teoriei nulității parțiale. Astfel, se arată că „ilegalitatea parțială a unui act administrativ nu justifică anularea actului în întregime (ci doar a părții care produce efecte care contravin legii), decât în cazul când anularea părții ilegale ar avea ca efect pierderea justificării actului astfel emis"[4]. Și în jurisprudența

---

[1] *R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 282.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 82.

[3] Prin decizia nr. 1247/2000 din 24.05.2000 Secția civilă a Curții de apel Cluj va pronunța nulitatea parțială a unui contract de concesiune (*http://portal.just.ro*).

[4] Arrêt de la Cour du 12 juillet 1957. Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mme Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Affaires jointes 7/56, 3/57 à 7/57. Recueil de jurisprudence édition française, 1957, p. 81.

românească s-a arătat prin decizia I.C.C.J. nr. 4238/2012 pronunțată de Secția de contencios administrativ și fiscal faptul că *„verificând raportul dedus judecății prin prisma **principiului proporționalității**, instanța învestită cu o acțiune în contencios administrativ subiectiv, de plină jurisdicție, poate modifica sau înlocui o sancțiune aplicată de autoritatea publică în limitele propriei marje de apreciere, modificarea fiind echivalentă unei anulări parțiale a actului administrativ"*[1].

7.5. Inexistența actului administrativ

Inexistența actului administrativ intervine ca sancțiune în cazurile când încălcarea condițiilor de valabilitate este atât de gravă și evidentă, încât nimeni nu îi poate atribui valoare de act juridic. Actului administrativ inexistent îi lipsește unul din elementele constitutive necesare și esențiale pentru formarea sa[2].

În dreptul administrativ francez se arată că inexistența este o sancțiune juridică determinată de o gravă ilegalitate în adoptarea unui act administrativ și care impune angajarea răspunderii administrației pentru prejudiciul produs[3].

Sunt cazuri de inexistență: actul administrativ emis în baza unei legi abrogate; actul administrativ care poartă semnătura unei persoane manifest incompetentă; actul administrativ prin care se rezolvă un litigiu de competența instanțelor de judecată etc.

Inexistența actelor administrative este consacrată de dispoziții constituționale. Astfel, potrivit prevederilor art. 100 alin. (1) din Constituție, nepublicarea decretelor Președintelui României în Monitorul Oficial atrage inexistența acestora. De asemenea, conform art. 108 alin. (4) din Constituție, nepublicarea hotărârilor și ordonanțelor Guvernului în Monitorul Oficial atrage inexistența acestora. În cazul hotărârilor care au caracter militar, Constituția consacră o excepție de la regula publicării, arătând că acestea se comunică numai instituțiilor interesate.

---

[1] Decizie citată de *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 501.

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 340;

[3] *S. Biagini-Girard*, L'inexistence en droit administrative, Ed. L'Harmattan, Paris, 2010, p. 452.

Efectele inexistenței actului administrativ[1]. Actele administrative inexistente nu se bucură de *prezumția de legalitate*. Actul inexistent este lipsit de forță executorie și prin urmare nu există obligația pentru subiectele de drept cărora li se adresează actul administrativ de a îl respecta și executa. De asemenea, autoritățile publice nu vor putea pune în executare un act administrativ inexistent, deoarece în condițiile în care actul nu mai este prezumat a fi legal, acesta nu mai poate constitui titlu executoriu. Punerea în aplicare de către autoritățile publice a unui act administrativ inexistent va atrage răspunderea acestora pentru daunele cauzate[2].

Inexistența poate fi constatată de orice subiect de drept interesat: instanțe de judecată, autorități publice, beneficiarii actului inexistent, alte persoane fizice și juridice.

Deosebiri între anularea și inexistența actelor administrative. În cazul actului administrativ inexistent nu operează prezumția de legalitate. În schimb, în cazul anulării unui act administrativ, actul se va bucura de prezumția de legalitate, continuând să producă efecte juridice până în momentul constatării nelegalității sale prin hotărârea judecătorească de anulare[3].

7.6. Rectificarea și reconstituirea actelor administrative

Rectificarea actului administrativ constă în operațiunea de îndreptare a unor erori materiale existente în conținutul actului. Astfel, de exemplu, o autorizație de construcție în care numele titularului sau adresa la care se va construi imobilul sunt scrise greșit va putea fi rectificată în vederea corectării greșelilor.

Rectificarea este o operațiune ulterioară emiterii sau adoptării actului administrativ.

Rectificarea se realizează, de regulă, de organul emitent al actului administrativ, urmând procedura legală prevăzută pentru emiterea actului administrativ.

---

[1] Cu privire la efectele inexistenței actului administrativ a se vedea *A.R. Lazăr*, Din nou despre inexistența actului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 62-72.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 78.

[3] A se vedea și *S. Biagini-Girard*, op. cit., 2010, p. 36, 37.

În cazul actului administrativ normativ, potrivit prevederilor art. 71 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, dacă după publicarea actului se descoperă erori materiale în cuprinsul său, se procedează la publicarea unei note cuprinzând rectificările necesare. Se interzice, potrivit prevederilor art. 71 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, modificarea prevederilor unor acte normative prin recurgerea la operaţiunea de rectificare, care trebuie limitată numai la erorile materiale.

Rectificarea se poate realiza, în funcţie de eroarea materială cuprinsă în act, prin[1]:

- corectarea greşelii existente în actul respectiv;
- completarea actului cu acele date care corespund realităţii;
- suprimarea din conţinutul actului a datelor care nu corespund realităţii.

Reconstituirea actului administrativ constă în operaţiunea de refacere a unui act administrativ în cazul distrugerii sau dispariţiei sale.

Reconstituirea intervine în mod excepţional, în situaţiile şi în condiţiile prevăzute de lege. Astfel, potrivit prevederilor art. 52 din Legea nr. 119/1996 *cu privire la actele de stare civilă*, republicată[2], reconstituirea actelor de stare civilă se poate face, la cerere, dacă:

a) registrele de stare civilă au fost pierdute sau distruse, în totalitate ori în parte;

b) actul de stare civilă a fost întocmit în străinătate şi nu poate fi procurat certificatul ori extrasul de pe acest act.

---

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., 2008, p. 64.

[2] M.Of. nr. 339 din 18 mai 2012.

Secțiunea a 6-a. Actele administrative unilaterale în dreptul Uniunii Europene

Actele administrative unilaterale emană de la instituții ale UE, în temeiul puterii cu care au fost învestite, pe baza și în vederea executării tratatelor, a regulamentelor și directivelor. Paul Negulescu arăta că organismele internaționale edictează acte administrative *normative*, regulamentare (generale, obiective și impersonale) așa cum sunt statutele interne de personal[1] (se poate da ca exemplu Statutul personalului Băncii Europene de Investiții sau Regulamentul de personal al Institutului de Studii de Securitate al Uniunii Europene[2]). De asemenea aceste organisme pot emite acte subiective, adică acte administrative *individuale*, care fac aplicarea individuală a unei norme generale. Prin aceste din urmă acte se pot stabili, modifica sau suprima situații juridice individuale. Așa sunt: actele de numire, de avansare, de luare a unor măsuri disciplinare sau de revocare a funcționarilor din aceste organisme, procesele-verbale de constatare a contravențiilor și prin care se aplică amenzi de către funcționarii competenți.

La nivelul UE nu există deocamdată o reglementare de ansamblu a actelor administrative unilaterale. Cadrul general de existență a actului administrativ este țesut în jurul principiilor dezvoltate mai ales de Curtea de Justiție Europeană.

Deciziile adoptate de Comisie sau Consiliu, izvoare ale dreptului UE derivat, sunt considerate „acte administrative" ale Uniunii Europene pentru că adoptarea lor corespunde situațiilor în care administrațiile naționale stabilesc în mod obligatoriu pentru cetățeni – adoptând un act administrativ – condițiile de aplicare a unei legi la un caz particular[3]. Printr-o astfel de decizie, instituțiile

---

[1] *P. Negulescu*, Principes du Droit International Administratif, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935, p. 94.

[2] J.O.U.E. L 039 din 9 februarie 2002.

[3] *A. Popescu, N. Voiculescu*, Dreptul social european, Ed. Fundației România de Mâine, 2003, p. 87; *F. Coman*, Drept comunitar european, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2003, p. 68; *I.P. Filipescu*,

UE pot cere unei ţări membre sau unui cetăţean să acţioneze sau să nu acţioneze, conferindu-le drepturi sau impunându-le obligaţii.

Decizia vizează îndeosebi aplicarea prevederilor tratatelor la situaţii particulare. Ea este asimilată actelor naţionale şi constituie, în mâinile autorităţilor UE, un instrument de executare concretă, prin mijloace administrative, a dreptului *Uniunii Europene*. O decizie poate stabili, unuia sau mai multor state, un obiectiv a cărui realizare trece prin edictarea de măsuri naţionale cu influenţă internaţională (de exemplu decizia de accelerare a suprimării unor impozite vamale). Decizia se prezintă ca un instrument de legislaţie indirectă care nu există fără directivă. Dar, spre deosebire de directivă, decizia este obligatorie în toate elementele ei, potrivit art. 288 alin. (4) din TFUE, nu numai în ce priveşte rezultatul de atins, statele având posibilitatea să aleagă numai forma juridică a punerii în aplicare în cadrul ordinii juridice naţionale.

Curtea Europeană de Justiţie a considerat că principalul criteriu de distincţie între actele (deciziile) administrative şi regulamentele normative trebuie căutat în gradul de generalitate a actului în chestiune[1]. Astfel deciziile administrative conţin dispoziţii care privesc în mod direct şi individual subiecte determinate (anumite persoane fizice sau juridice), trăsătura lor esenţială fiind limitarea destinatarilor cărora li se adresează. Regulamentele normative nu se adresează unor destinatari individualizaţi, desemnaţi sau identificabili, ele conţinând dispoziţii generale şi abstracte, cu adresabilitate asupra unei categorii largi de persoane. O asociaţie care reprezintă o categorie de persoane fizice sau juridice (sindicat, patronat etc.) nu poate fi privită în mod individual de un act care afectează interesele generale ale acestei categorii (deci actul care i se adresează va avea un caracter normativ).

Regulamentele de executare adoptate de Comisie în vederea punerii în aplicare a *regulamentelor de bază*, pot fi echivalate

---

A. Fuerea, Drept instituţional comunitar european, ed. a IV-a, Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 38, 39.

[1] Arrêt de la Cour du 14 décembre 1962. Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes et autres contre Conseil de la Communauté économique européenne. Affaire 19/62 à 22/62. Recueil de jurisprudence édition française 1962, p. 00943.

actelor administrative cu caracter normativ. Astfel, prin procedura privind actele de punere în aplicare (art. 291 din TFUE), Comisia poate fi autorizată să adopte regulamente pentru executarea unui act legislativ care necesită o punere în aplicare uniformă în cadrul UE. Competențele de punere în aplicare ale Comisiei trebuie exercitate în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului[1].

De asemenea, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, pot adopta regulamentele de aplicare privind Fondul Social European (conform art. 164 TFUE) și Fondul European de Dezvoltare Regională (conform art. 178 TFUE).

Regulamentele de executare sunt acte juridice a căror validitate depinde de un „regulament de bază". Regulamentul de bază stabilește normele de bază, iar regulamentul de punere în aplicare stabilește anumite prevederi tehnice.

În aprecierea naturii juridice a actelor emise de Consiliu sau Comisie nu se ține seama numai de denumirea oficială a actelor (regulament, directivă, decizie etc.) ci în primul rând trebuie ținut cont de obiectul și conținutul concret al actului[2].

În ceea ce privește procedura de elaborare a actelor administrative, regulile referitoare la formarea și exprimarea voinței instituțiilor UE sunt stabilite prin tratate și prin interpretările Curții Europene de Justiție și nu sunt lăsate la dispoziția niciunui stat membru și nici a instituțiilor ca atare.

În elaborarea actului administrativ, o parte importantă o constituie motivarea manifestării de voință a administrației. Indiferent de caracterul normativ sau individual, actul trebuie motivat de o manieră explicită, succintă, clară și pertinentă, pentru ca destinatarul sau destinatarii să poată înțelege raționamentele care au determinat emiterea sa (Hotărârea CEJ nr. 24/62).

---

[1] J.O.U.E. L 55 din 28 februarie 2011.

[2] Arrêt de la Cour du 14 décembre 1962. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres contre Conseil de la Communauté économique européenne. Affaires jointes 16/62 et 17/62. Recueil de jurisprudence édition française 1962, p. 00901.

Actului administrativ, odată adoptat de autoritatea competentă, i se aplică **principiul intangibilităţii**, ceea ce constituie un factor esenţial pentru securitatea juridică şi stabilitatea situaţiilor juridice în ordinea publică a Uniunii Europene. Respectarea riguroasă şi absolută a acestui principiu permite obţinerea certitudinii că, posterior adoptării, actul nu poate fi modificat decât cu respectarea regulilor de competenţă şi procedură şi că, pe cale de consecinţă, actul notificat sau publicat constituie o copie exactă a actului adoptat, reflectând fidel voinţa autorităţii competente[1].

Actele administrative cu caracter normativ se semnează de către preşedintele instituţiei care le adoptă, se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene şi intră în vigoare la data prevăzută în textul lor sau, în absenţa acesteia, în a douăzecea zi de la publicare conform art. 297 alin. (2) din TFUE.

Actele administrative cu caracter individual sunt notificate destinatarilor şi produc efecte de la data notificării. Notificarea se consideră realizată de la data la care actul a fost comunicat destinatarului, iar acesta a fost în măsură să ia cunoştinţă de el[2].

Actele administrative ale instituţiilor europene beneficiază de prezumţia de legalitate, în absenţa oricăror indicii de natură a pune în discuţie această legalitate[3]. Prin hotărârea Algera din 12 iulie 1957 jurisprudenţa europeană consacră **principiul proporţionalităţii** efectelor nulităţii în dreptul administrativ, în raport cu

---

[1] Arrêt du Tribunal de première instance (deuxième chambre) du 27 février 1992. BASF AG et autres contre Commission des Communautés européennes. Concurrence – Notions d'accord et de pratique concertée – Procédure – Compétence – Règlement intérieur de la Commission – Inexistence de l'acte. Affaires jointes T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 et T-104/89. Recueil de jurisprudence 1992, p. II-00315.

[2] Arrêt de la Cour du 21 février 1973. Europemballage Corporation et Continental Can Company Inc. Contre Commission des Communautés européennes. Affaire 6-72. Recueil de jurisprudence 1973, p. 00215.

[3] Arrêt du Tribunal de première instance (juge unique) du 13 juillet 2000. Helga Griesel contre Conseil de l'Union européenne. Fonctionnaires – Refus de promotion – Motivation – Examen comparatif des mérites des candidats. Affaire T-157/99. Recueil de jurisprudence – fonction publique 2000, p. IA-00151, II-00699.

finalitatea legii. Astfel se arată că „ilegalitatea parţială a unui act administrativ nu justifică retragerea actului în întregime [ci doar a părţii care produce efecte care contravin legii], decât în cazul când retragerea părţii ilegale ar avea ca efect pierderea justificării actului astfel emis"[1].

Anularea prin hotărâre de către Curtea Europeană de Justiţie a deciziei unei instituţii pe motivul existenţei unui viciu de procedură cu privire la modalitatea de adoptare a acesteia nu afectează actele preparatorii (operaţiile administrative prealabile emiterii actului) realizate de alte instituţii. Aceste acte pregătitoare pot fi utilizate la emiterea unui alt act administrativ[2].

Actelor administrative adoptate de instituţiile UE li se aplică **prezumţia de validitate**[3]. Toate subiectele de drept au obligaţia de a recunoaşte deplina eficacitate a actelor instituţiilor UE atâta timp cât nevaliditatea lor nu a fost stabilită de Curtea Europeană de Justiţie şi de a respecta forţa executorie a actelor, atât timp cât Curtea nu a decis amânarea execuţiei lor[4]. Cu toate acestea, un act administrativ lovit de vicii grave şi evidente îşi pierde prezumţia de validitate şi este considerat ca **inexistent**. Astfel de acte inexistente

---

[1] Arrêt de la Cour du 12 juillet 1957. Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mme Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Affaires jointes 7/56, 3/57 à 7/57. Recueil de jurisprudence édition française 1957, p. 00081.

[2] Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 13 novembre 1990. The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e.a. Demande de décision préjudicielle: High Court of Justice, Queen's Bench Division – Royaume-Uni. Substances à effet hormonal – Validité de la directive 88/146/CEE. Affaire C-331/88. Recueil de jurisprudence 1990, p. I-04023.

[3] A se vedea şi *O. Ţinca*, Drept comunitar general, ed. a II-a, Ed. Didactică şi Pedagogică R.A., 2002, p. 228.

[4] Arrêt de la Cour du 21 septembre 1989. Hoechst AG contre Commission des Communautés européennes. Concurrence – Règlement n. 17 – Vérification – Droit fondamental à l'inviolabilité du domicile – Motivation – Astreintes – Vices de procédure. Affaires jointes 46/87 et 227/88. Recueil de jurisprudence 1989, p. 02859.

sunt de exemplu: un act administrativ care nu fixează cu suficientă certitudine data exactă de la care este susceptibil să producă efecte juridice (data de la care se consideră încorporat în ordinea juridică a Uniunii), un act care, datorită modificărilor succesive cărora le-a făcut obiectul, şi-a pierdut conţinutul obligatoriu al motivării, un act care nu poate fi definit şi controlat fără a ne lovi de ambiguitatea întinderii obligaţiilor pe care le impune destinatarilor săi, un act care nu identifică cu certitudine care a fost autorul versiunii sale definitive. Astfel de acte nu produc niciun fel de efecte juridice şi pot fi contestate în afara termenului de recurs administrativ sau jurisdicţional[1].

Instituţia emitentă nu poate suspenda validitatea unui act administrativ emis decât printr-o manifestare scrisă a voinţei sale clară şi neechivocă[2].

Retragerea unui act administrativ al unei instituţii a Uniunii nu poate rezulta decât dintr-un act al aceleiaşi instituţii care, fie desfiinţează în mod expres o decizie anterioară, fie se substituie precedentei[3]. Curtea a apreciat că retragerea cu titlu retroactiv a unui **act legal** care conferă drepturi subiective sau avantaje similare este contrară principiilor generale de drept[4]. Retragerea

---

[1] Arrêt du Tribunal de première instance (deuxième chambre) du 27 février 1992. BASF AG et autres contre Commission des Communautés européennes. Concurrence – Notions d'accord et de pratique concertée – Procédure – Compétence – Règlement intérieur de la Commission – Inexistence de l'acte. Affaires jointes T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 et T-104/89. Recueil de jurisprudence 1992, p. II-00315.

[2] Arrêt de la Cour (première chambre) du 13 juillet 1972. Alo Heinemann contre Commission des Communautés européennes. Affaire 79-71. Recueil de jurisprudence 1972, p. 00579.

[3] Cu privire la principiul revocabilităţii actelor administrative ilegale în dreptul Uniunii Europene a se vedea *O. Ţinca*, op. cit., 2002, p. 228. Se citează aici Hotărârea CEJ Herpels/Comisia din 9 martie 1978 prin care Curtea a decis că pentru revocarea unei decizii eronate trebuie îndeplinite anumite condiţii foarte stricte, spre deosebire de abrogarea unei asemenea decizii, cu efecte pentru viitor, care este întotdeauna posibilă.

[4] Arrêt du Tribunal de première instance (cinquième chambre) du 5 décembre 2000. Anthony Gooch contre Commission des Communautés

actului ilegal este permisă dacă intervine în anumite condiţii strict precizate de Curte: retragerea actului să intervină într-un termen rezonabil (un termen de două luni sau mai mult de la emitere trebuie considerat rezonabil, iar un termen mai mare de doi ani trebuie considerat excesiv – Hotărârea T-20/96), respectarea principiului securităţii juridice şi respectarea principiului încrederii legitime a beneficiarului actului care a crezut în aparenţa de legalitate a acestuia[1]. Momentul determinant de la care se prezumă că există formată încrederea în aparenţa de legalitate a actului în conştiinţa destinatarului este momentul notificării actului şi nu data adoptării sau retragerii acestuia[2].

Modificarea sau abrogarea actului administrativ se face de organul competent să îl emită, cu excepţia cazului în care o reglementare expresă conferă această competenţă unui alt organ[3] (Hotărârea T-251/00 a celei de-a treia camere a Tribunalului de primă instanţă).

Noţiunea de act administrativ unilateral nu este înţeleasă în acelaşi mod în ţările membre ale Uniunii Europene. Astfel, în Franţa, Spania, Portugalia, Italia etc. ea înglobează **actele regulamentare** şi **actele individuale**, pe când în Germania, actele regulamentare nu sunt considerate acte administrative.

---

européennes. Fonctionnaires – Recours en annulation – Responsabilité non contractuelle de la Communauté – Lieu de recrutement – Retrait d'un acte administratif – Présomption de légalité d'un acte administratif. Affaire T-197/99. Recueil de jurisprudence – fonction publique 2000, p. IA-00271; II-01247.

[1] Arrêt du Tribunal de première instance (cinquième chambre) du 21 juillet 1998. John Mellett contre Cour de justice des Communautés européennes. Fonctionnaires – Recevabilité – Titularisation – Confiance légitime – Egalité de traitement. Affaires jointes T-66/96 et T-221/97. Recueil de jurisprudence – fonction publique 1998, p. IA-00449; II-01305.

[2] Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 17 avril 1997. Henri de Compte contre Parlement européen. Fonctionnaires – Décision reconnaissant une maladie professionnelle – Retrait d'un acte administratif – Confiance légitime – Délai raisonnable – Pourvoi. Affaire C-90/95 P. Recueil de jurisprudence 1997, p. I-01999.

[3] A se vedea şi *P. Mathijsen*, op. cit., 2002, p. 36-39, cu privire la aplicarea şi executarea actelor administrative ale Uniunii Europene.

Secțiunea a 7-a. Actele administrative asimilate în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004

Sunt asimilate actelor administrative în sensul Legii nr. 554/2004:

a) **contractele administrative.** În Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, se arată în art. 2 alin. (1) lit. c[1]) că[1]: „sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative". În doctrină se remarcă că, din punct de vedere terminologic, este pentru prima dată în perioada postdecembristă când este consacrată la nivel legislativ instituția *contractului administrativ*[2].

Prin această formulare s-a dorit ca litigiile ce au drept obiect contractele încheiate de autoritățile publice să cadă în competența instanței de contencios administrativ[3]. Constatăm că s-a optat astfel şi la noi pentru supunerea contractului administrativ judecătorului

---

[1] În varianta inițială a Legii nr. 554/2004 art. 2 alin. (1) lit. c), teza a II-a prevedea: *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice.* Prin Legea nr. 262/2007 care a modificat Legea nr. 554/2004 s-a adăugat la această reglementare faptul că *prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ.* În prezent, în urma modificării Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 a fost introdusă lit. c[1]) la art. 2 alin. (1) care a preluat această reglementare, mai puțin sintagma *„supuse competenței instanțelor de contencios administrativ"*.

[2] A se vedea *V. Vedinaş*, Unele considerații teoretice şi implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicații, Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 284, 285, 317.

specializat. Practic, în condiţiile în care legislaţia este din ce în ce mai stufoasă, iar dreptul din ce în ce mai complicat, nu se pot cere tuturor judecătorilor cunoştinţe care să se întindă asupra tuturor domeniilor vieţii juridice; capacitatea umană are limite, de aceea este de dorit ca de materiile administrative, a căror amploare şi complexitate creşte fără încetare, să se ocupe judecătorii specializaţi.

Legiuitorul a recurs la procedeul ficţiunii juridice, asimilând din punct de vedere al procedurii contenciosului administrativ, contractul administrativ actului administrativ unilateral. Asimilarea contractelor încheiate de autorităţile publice actelor administrative se face doar „în sensul legii", adică doar din punct de vedere procesual.

Asimilarea contractelor administrative cu actele administrative se face „în sensul prezentei legi" potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004, deci în sensul aplicării acestei asimilări strict în procedura contenciosului administrativ[1]. Prin urmare, art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004 cuprinde o normă de drept procedural definind noţiuni cardinale în contenciosul administrativ – actul administrativ propriu-zis şi actele administrative asimilate – în funcţie de care Legea nr. 554/2004 stabileşte apoi competenţa instanţelor de contencios administrativ (art. 10), precum şi alte reguli de procedură. Cu toate acestea, vom arăta în cele ce urmează că nici asimilarea din punct de vedere procesual (al contenciosului administrativ) nu este soluţia cea mai fericită pentru care putea opta legiuitorul[2].

---

[1] De altfel, nici nu s-ar putea vorbi de o asimilare din punctul de vedere al dreptului material, dat fiind că între actul administrativ şi contractul administrativ există un criteriu de departajare având o natură mixtă rezultată din îmbinarea unui criteriu formal (caracterul unilateral sau bilateral al actului) cu unul de fond (calitatea administraţiei de putere publică sau de gestionare a patrimoniului statului) – a se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, op. cit., 1992, p. 42; *C.-S. Săraru*, Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudenţă, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 370-371.

[2] În doctrină s-a arătat că „dintr-o viziune realistă, flexibilă şi pragmatică asupra fenomenului administrativ se naşte în continuare întrebarea dacă în accepţiunea art. 52 alin. (1) din Constituţia României pot fi asimilate actelor administrative şi contractele administrative"- a se vedea *R.A. Lazăr*, Consideraţii asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, în Revista de

Din păcate, această ficţiune juridică a fost prelungită şi pe tărâmul *dreptului material*, în doctrină vorbindu-se deja de o nouă clasificare a actelor administrative în: **acte administrative propriu-zise** (actele administrative unilaterale) şi **acte administrative asimilate** (contractele administrative)[1]. Alţi autori includ contractele administrative în categoria actelor administrative atipice[2].

Observăm că legiuitorul a folosit formularea „contractele încheiate de autorităţile publice". În mod curent, autorităţile publice pot încheia atât contracte administrative guvernate de regulile dreptului public, cât şi contracte de drept privat. Supunerea litigiilor cu privire la contractele administrative instanţelor de contencios administrativ apreciem că este un lucru bun, date fiind considerentele de mai sus. Dar nu există nicio justificare pentru supunerea litigiilor cu privire la contractele de drept privat încheiate de autorităţile publice instanţei de contencios administrativ, când în mod normal competentă ar trebui să fie instanţa de drept comun. Ne raliem astfel punctului de vedere al profesorului Tudor Drăganu care sublinia că reglementarea în discuţie nu ţine seama de faptul că astăzi, punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică, executarea unor lucrări de interes public şi prestarea unor servicii publice se fac în unele cazuri prin contracte de drept privat (închirieri, achiziţii etc.)[3].

Drept Public nr. 3/2004, p. 66-83, apud *G. Bogasiu*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată cu legislaţie, jurisprudenţă şi doctrină, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 59-60.

[1] A se vedea *M.I. Niculeasa*, Legislaţia achiziţiilor publice. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 132-135.

[2] *I. Alexandru*, op. cit., 2008, p. 561-563.

[3] *T. Drăganu*, Câteva reflecţii pe marginea unui recent proiect de Lege a contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2004. A se vedea şi *O. Puie*, Actul administrativ de autoritate şi gestiune în contextul actualei legi a contenciosului administrativ, în Caietul Ştiinţific nr. 8/2006. Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 381 – „se impune ca în sfera de incidenţă a Legii nr. 554/2004 să fie incluse toate contractele pe care le încheie administraţia în exercitarea capacităţii sale de drept public". *Per a contrario*

Ca exemplu, contractul de voluntariat reglementat de Legea nr. 78/2014 *privind reglementarea activității de voluntariat în România*[1] este considerat în doctrină un contract de drept privat[2], acest lucru reieșind și din voința legiuitorului, care la art. 18 prevede că răspunderea pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a contractului de voluntariat este supusă prevederilor Legii nr. 287/2009 privind Codul civil. În condițiile în care contractul de voluntariat este încheiat de o autoritate publică și are ca obiect prestarea serviciilor publice (de exemplu prestarea serviciilor de asistență socială) înseamnă că acest contract intră sub incidența art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004, competentă în judecarea litigiilor fiind instanța de contencios administrativ, deși în esența sa acesta este un contract civil, ceea ce ar atrage în mod firesc competența instanței civile. În plus, față de aceasta, se creează o reglementare neunitară a contenciosului instituției voluntariatului, dat fiind că atunci când beneficiarul contractului este o persoană juridică de drept privat, competentă va fi instanța de drept comun, în condițiile art. 18 din Legea nr. 78/2014 și ale art. 22 care prevede că litigiile izvorâte din încheierea, modificarea, executarea sau încetarea contractului de voluntariat se soluționează pe cale amiabilă sau prin procedura de mediere, iar, în caz de nesoluționare, de către instanțele civile.

Legiuitorul român limitează sfera contractelor încheiate de autoritățile publice care intră sub incidența Legii contenciosului administrativ la patru domenii: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice; achizițiile publice, la care se adaugă alte categorii de contracte administrative care pot fi prevăzute prin legi

---

se exclud contractele pe care le încheie administrația în exercitarea capacității sale de drept privat.

[1] M.Of. nr. 469 din 26 iunie 2014.

[2] A se vedea *I. Nedelcu, I. Alexandru*, Îmbunătățirea modalităților de acțiune a administrației publice locale prin intermediul voluntariatului și a parteneriatului public-privat, în Caietul Științific nr. 7/2005, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, publicație a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 284.

speciale. Apreciem ca deficitară această construcţie legislativă realizată prin procedeul enumerării, dat fiind că:

- criteriile prin care se determină sfera contractelor administrative au fost stabilite în doctrina şi jurisprudenţa occidentală. Consiliul de Stat din Franţa, prin jurisprudenţa sa de la sfârşitul secolului al XIX-lea a subliniat caracterul exorbitant, derogatoriu de la dreptul comun al unor clauze din unele contracte încheiate de administraţie cu persoane particulare, iar apoi doctrina franceză a desăvârşit noţiunea de contract administrativ. De asemenea, în România interbelică criteriile prin care se determină sfera contractelor administrative au fost îndelung analizate în doctrina[1] şi jurisprudenţa[2] vremii. Cu toate acestea, Legea nr. 554/2004 a preferat o formulare ambiguă, sfera contractelor cărora li se aplică textul legal fiind determinată exclusiv prin referire la obiectul lor[3].

---

[1] *P. Strihan*, Contractele administrative sub unghiul competenţei secţiunilor Înaltei Curţi de Casaţie, în Curierul Judiciar nr. 16/1936; *P. Strihan*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţiuni la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946; *G. Costi*, Noţiunea contractului administrativ, Ed. Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Bucureşti, 1945; *J.H. Vermeulen*, Contractul de concesiune de serviciu public, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1930.

[2] Astfel, Tribunalul Ilfov a reţinut „contractele intervenite între Soc. Brăila-Tramvai şi Iluminat Electric şi Primăria Municipiului Brăila se definesc ca fiind contracte administrative, prin următoarele caracteristici: a) concesiunea unui serviciu public, în speţă iluminatul oraşului Brăila şi organizarea unei căi de comunicaţii de folos comun şi instalaţia pe domeniul public al acestui oraş; b) existenţa unui caiet de sarcini; c) cooperarea activă şi directă a concesionarului la organizarea şi asigurarea serviciului concesionat; d) dreptul de monopol al acestuia, precum şi dreptul de a percepe o taxă cu caracter public de la particularii beneficiari ai serviciului organizat de concesionar" (Tribunalul Ilfov II, Decizia nr. 950 din 22 decembrie 1942).

[3] A se vedea *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 97. Ne raliem opiniei autorului care consideră că „s-a irosit o ocazie excelentă pentru consacrarea acestei noţiuni [a contractelor administrative] atât de utilizată de doctrina şi practica statelor vestice, dar refuzată ani de-a rândul de legiuitorul român şi de practica noastră judiciară".

- clasificarea este departe de a fi completă, mult mai firesc fiind ca legiuitorul să fi arătat criteriile care au stat la baza ei. Legea ar fi fost extinsă atunci şi asupra contractelor administrative **nenumite**.

În afara contractelor administrative determinate de lege (**contractele numite**), în activitatea administraţiei publice se mai utilizează pentru soluţionarea diferitelor probleme pe care viaţa socială le ridică, o categorie specială de contracte, respectiv **contracte administrative prin natura lor (contracte nenumite** – cele care nu sunt reglementate printr-o lege specială), ale căror elemente necesar a fi îndeplinite în mod cumulativ au fost definite de doctrină şi jurisprudenţă:

1. părţile contractului: suntem în prezenţa unui contract administrativ dacă una din părţi este o persoană juridică de drept public sau un împuternicit al acesteia;

2. obiectul contractului: este administrativ acel contract al cărui obiect se încadrează în executarea directă a unui serviciu public, executarea lucrărilor publice, realizarea achiziţiilor publice, punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;

3. clauzele contractului: contractul este administrativ dacă conţine o clauză exorbitantă, adică derogatorie de la dreptul comun şi care consacră puteri sporite în favoarea autorităţii publice pe considerentul ocrotirii interesului public. Clauzele exorbitante sunt de obicei prevăzute în caietul de sarcini.

Existenţa contractelor nenumite de drept administrativ este îmbrăţişată şi de doctrina românească[1]. Cu toate acestea, jurisprudenţa românească formată pe baza Legii nr. 554/2004 reliefează ca particularităţi ale contractelor administrative doar următoarele: „contractele administrative sunt asimilate actelor administrative în funcţie de obiectul lor, au particularitatea că una din părţile contractante este o autoritate publică şi sunt reglementate prin dispoziţii legale speciale"[2]. Observăm că nu se face absolut nicio

---

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Dogaru* (coord.), Drept civil. Contractele speciale, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 985.

[2] Decizia nr. 912 din 13 februarie 2007, nepublicată, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată. Jurisprudenţă. Decizii ale Curţii Constituţionale. Doctrină, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, p. 22.

referire la clauzele exorbitante care consacră regimul de drept public.

Aceste criterii elaborate de doctrina franceză ar fi putut să stea la baza reglementării art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004, renunţându-se astfel la enumerarea incompletă şi neconcludentă a activităţilor care fac obiectul contractului. Varianta includerii în lege a unor criterii de determinare a sferei contractelor administrative are avantajul cuprinderii şi a contractelor nenumite de drept administrativ, astfel încât şi litigiile cu privire la acestea vor fi supuse instanţei de contencios administrativ.

De asemenea, utilizând aceste criterii, putem identifica natura juridică a diverselor contracte reglementate de legislaţia românească. Astfel, contractul de grant prevăzut de Legea nr. 129/1998 *privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială*, republicată[1], este un contract administrativ în lumina acestor elemente[2]. Legea nr. 129/1998 defineşte acordul de grant ca fiind acea convenţie încheiată între Fond şi reprezentanţii de drept ai beneficiarilor, în temeiul căreia Fondul transmite beneficiarilor sau, după caz, organizaţiilor intermediare, cu titlu gratuit, sume de bani, denumite granturi, în scopul exclusiv al executării proiectelor aprobate [art. 2 alin. (1) lit. f)]. Analizând contractul de grant reglementat de Legea nr. 129/1998, constatăm următoarele:

- în conţinutul său se regăsesc clauze exorbitante (specifice regimului de drept public). Astfel Fondul poate desfiinţa[3] sau rezilia[4] contractul fără intervenţia instanţei de judecată;

---

[1] M.Of. nr. 109 din 13 februarie 2014.

[2] A se vedea *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 112-114 şi *D.C. Dragoş*, Despre Fondul Român de Dezvoltare Socială şi contractul de grant, în Dreptul nr. 5/2000.

[3] Art. 32 alin. (1) din Legea nr. 129/1998 prevede: „Utilizarea grantului în alte scopuri decât cele prevăzute în acordul de grant este interzisă şi atrage *desfiinţarea* acordului de grant, fără intervenţia instanţei judecătoreşti sau a celei de arbitraj, după caz".

[4] Art. 34 din Legea nr. 129/1998 prevede: „Dacă în cursul executării acordului de grant se constată încălcări ale obligaţiilor contractuale sau nesocotiri ale dispoziţiilor prezentei legi şi ale prevederilor din reglemen-

- părţile contractului sunt: Fondul Român de Dezvoltare Socială şi beneficiarii formaţi din grupuri din comunităţi rurale sărace, grupuri sărace de etnie romă, grupuri dezavantajate, grupuri productive provenind din comunităţi sărace şi alte categorii sociale stabilite ca eligibile, de comun acord cu finanţatorii sau donatorii [art. 2 alin. (1) lit. a)]. Fondul Român de Dezvoltare Socială este organism de interes public, fără scop lucrativ, cu personalitate juridică, desfăşurându-şi activitatea sub autoritatea Guvernului (art. 1);

- obiectul contractului constă în acoperirea unei nevoi de interes general prin prestarea unui serviciu public[1]. Conform art. 8 alin. (1) din lege Fondul are ca scop contribuţia la reducerea sărăciei prin finanţarea de proiecte în comunităţile sărace beneficiare, inclusiv pentru grupurile sărace de etnie romă şi pentru grupurile dezavantajate, creşterea capacităţilor manageriale locale, susţinerea descentralizării administrative, creşterea capacităţii de organizare la nivel local. Pentru realizarea acestui scop, administraţia acordă sume de bani, iar beneficiarii realizează proiectele aprobate. Prin urmare administraţia şi particularii (beneficiarii) colaborează în vederea satisfacerii unei nevoi de interes general – reducerea sărăciei.

În lipsa definirii legale a unor trăsături neechivoce revine jurisprudenţei rolul de a identifica natura juridică a diverselor contracte reglementate de legislaţia românească[2]. Însă ar fi fost de dorit ca legislaţia să fie suficient de clară în a identifica regimul juridic de drept public sau privat aplicabil unui contract; acest lucru ar fi contribuit substanţial la dezideratul interpretării şi aplicării unitare a legii de către instanţă.

---

tările Fondului, acesta poate proceda la suspendarea executării până la remedierea deficienţelor constatate sau *rezilierea* acordului de grant, fără intervenţia instanţei judecătoreşti ori a instanţei de arbitraj".

[1] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 113.

[2] A se vedea decizia nr. 3761 din 1 noiembrie 2006 şi decizia nr. 694 din 7 februarie 2007 pronunţate de Secţia de contencios administrativ a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 23-24.

Contractele de drept privat ale administraţiei prezintă două trăsături[1]:

1. aceste contracte nu sunt legate, în principiu, de un serviciu public şi nu vizează direct utilitatea publică;

2. aceste contracte în care administraţia acţionează ca un proprietar, sunt analoage contractelor de drept privat. Ele nu conţin clauze exorbitante.

Legea nr. 554/2004 asimilează actelor administrative contractele încheiate de autorităţile publice ce au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică. *Per a contrario* contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate privată sunt de competenţa instanţelor de drept comun, fiind considerate contracte de drept privat. În acest sens se pronunţă o parte a doctrinei[2] şi jurisprudenţei. În jurisprudenţa românească formată în baza Legii nr. 554/2004 au fost calificate ca fiind contracte de drept privat: contractul de

---

[1] *G. Pequignot*, Thèorie generale du contrat admnistratif, Université de Montpellier, 1945, p. 137.

[2] *D. Apostol Tofan*, Câteva reflecţii pe marginea Proiectului Codului de procedură administrativă (partea a II-a), în Revista de Drept Public nr. 4/2005. Autoarea arată că în cazul contractelor administrative pot fi avute în vedere doar bunurile proprietate publică, nu şi cele proprietate privată – p. 49. Un punct de vedere contrar îl exprimă Oliviu Puie, care consideră că „actuala lege a contenciosului administrativ, prin conceptualizarea legală – *omnis definitio periculoso est* – a termenului „act administrativ", instituită prin art. 2 alin. (1) lit. c) din lege, restrânge sfera actelor administrative doar la actele administrative de autoritate sau unilaterale, şi respectiv la actele administrative de gestiune publică, ceea ce în opinia noastră contravine dispoziţiilor art. 52 alin. (1) coroborat cu art. 126 alin. (6) din Constituţia revizuită, care nu disting între actele administrative de gestiune publică sau privată, fiind de esenţa principiilor de drept şi în concordanţă cu principiul supremaţiei constituţiei în piramida normativă, faptul că, atunci când legiuitorul constituant nu distinge, *a fortiori*, nici legiuitorul ordinar şi interpretul nu poate distinge (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemos*)" – *O. Puie*, op. cit., 2006, p. 380.

vânzare-cumpărare a locuinței de serviciu[1], contractul de arendă[2]. De asemenea, s-a arătat că un element esențial în delimitarea naturii juridice a contractelor administrative față de cele comerciale este că, în privința primelor, ideea ce le guvernează este punerea în valoare a proprietății publice, în așa fel încât să se mențină un echilibru rezonabil între interesul public și interesul persoanelor de drept privat, pe când contractele comerciale au ca fundament ideea de profit[3].

Pe de altă parte, trebuie observat faptul că există și contracte administrative care nu sunt încheiate de organe ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale. Astfel, în cazul încheierii unui contract dintre două persoane fizice sau juridice private, dacă una din acestea acționează în scopul realizării unui serviciu public și/sau dacă acționează în contul unei persoane juridice de drept public se pot crea raporturi juridice de drept public, contractul dobândind un caracter administrativ.

În jurisprudență s-a arătat: faptul că serviciile de telecomunicații, inclusiv cele de telefonie mobilă, sunt reglementate prin acte normative ca servicii destinate publicului, nu include contractele de prestări servicii încheiate între operatori și abonați în categoria contractelor administrative care au ca obiect „prestarea serviciilor publice", deoarece interpretarea acestei expresii trebuie făcută numai în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ. Serviciul public este definit de această lege ca o activitate organizată sau autorizată de o autoritate publică în scopul satisfacerii unui interes public, iar interesul public constă în interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor,

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 4628 din 19 decembrie 2006, Secția de contencios administrativ, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 23.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 912 din 13 februarie 2007, Secția de contencios administrativ, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 23.

[3] A se vedea sentința nr. 239/2005, C.A. Cluj, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 105.

satisfacerea nevoilor comunitare şi realizarea competenţei autorităţilor administraţiei publice. Sintagma „satisfacerea nevoilor comunitare" vizează necesităţile sociale ce reclamă restructurări ale organizării administraţiei publice, perfecţionarea sistemului de servicii publice la nivelul localităţilor, cartierelor etc.[1]

De lege ferenda propunem ca în Legea nr. 554/2004 să fie eliminată sintagma „contractele încheiate de autorităţile publice" şi să se facă referirea strictă la **contractele administrative**, pentru că doar acestea pot face obiectul contenciosului administrativ. De asemenea, propunem renunţarea la soluţia asimilării în sensul legii a contractelor încheiate de autorităţile publice cu actele administrative unilaterale şi crearea unui capitol distinct dedicat soluţionării litigiilor cu privire la contractele administrative. Într-un viitor *Cod de procedură administrativă* ar trebui să îşi găsească locul reglementarea contractelor administrative şi a criteriilor de departajare faţă de contractele de drept privat.

Asimilarea contractelor încheiate de autorităţile publice cu actele administrative unilaterale este în dezacord cu doctrina şi legislaţia Uniunii Europene şi a statelor membre[2]. Astăzi capătă contur conceptul de „administraţie contractuală". Legislaţia Uniunii cu privire la contractele publice are ca scop deschiderea spre concurenţă a procedurilor de acordare a contractelor publice pentru toate întreprinderile de pe teritoriul Uniunii Europene[3]. Rolul reglementării Uniunii Europene pornind de la dezideratul economic este de a depăşi frontierele naţionale, dând libertate de mişcare operatorilor economici şi, pe de altă parte, de a interzice discriminările între operatorii publici şi privaţi. În Uniunea Europeană procedeele contractuale utilizate de administraţia publică, pe lângă faptul că se bucură de autonomie, ponderea lor este în continuă creştere în activitatea administrativă. Or, a vorbi

---

[1] A se vedea sentinţa nr. 239/2005, C.A. Cluj, Secţia comercială şi de contencios administrativ şi fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 106.

[2] Pentru amănunte, a se vedea şi *C.-S. Săraru*, Consideraţii critice cu privire la contenciosul contractelor administrative reglementat de Legea nr. 554/2004, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(20)/2007, p. 148-151.

[3] A se vedea şi *P. Mathijsen*, op. cit., 2002, p. 448-451.

astăzi în România despre asimilarea contractelor încheiate de autoritățile publice actelor administrative unilaterale, chiar dacă aceasta se face numai în limitele prevăzute de Legea nr. 554/2004, înseamnă a da naștere la o contradicție cu mecanismele de funcționare ale administrațiilor moderne. Legea nr. 554/2004 pune în prim plan actul administrativ unilateral, acordând o importanță subsidiară contractelor administrative, ceea ce contravine tendințelor manifestate la nivelul Uniunii Europene, prin care se pune accentul pe procedee cum ar fi acordul voluntar (*voluntary agreement*) și *gentlemen's agreement* ca mecanisme contractuale de drept public de punere în aplicare a prevederilor din actele normative, în locul recurgerii la procedeul clasic al actului administrativ unilateral[1].

Calificarea unui anumit contract ca fiind act administrativ aparține în exclusivitate instanțelor judecătorești chemate să soluționeze un litigiu[2].

Noțiunea de „contract administrativ" a fost conturată în doctrină și jurisprudență. Se ajunge astfel la paradoxul că, deși majoritatea doctrinei și jurisprudenței încadrează contractele de concesiune și de achiziții publice în categoria contractelor administrative, legislația (Legea nr. 98/2016, Legea nr. 99/2016 și Legea nr. 100/2016) nu califică expres aceste contracte ca fiind contracte administrative. În țările occidentale, legislația oferă de cele mai multe ori și soluția calificării.

Lipsa unei calificări exprese de către legislație a unor contracte ca fiind administrative ridică astăzi numeroase probleme legate de stabilirea regimului juridic aplicabil și a competenței instanțelor de judecată. De aceea, se impune, *de lege ferenda*, ca legiuitorul să califice expres anumite contracte ca fiind administrative într-un viitor *Cod de procedură administrativă* și apoi, dat fiind că în mod sigur evoluția socială va duce la apariția unor noi contracte, să

---

[1] Pentru detalii a se vedea *C.-S. Săraru*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 170-172.

[2] DCC nr. 477/2011 (M.Of. nr. 419 din 15 iunie 2011).

arate criteriile după care un contract poate fi considerat administrativ[1].

În lipsa definirii legale a unor trăsături neechivoce, revine jurisprudenței rolul de a identifica natura juridică a diverselor contracte reglementate de legislația românească[2]. Însă, ar fi fost de dorit ca legislația să fie suficient de clară în a identifica regimul juridic de drept public sau privat aplicabil unui contract – acest lucru ar fi contribuit substanțial la dezideratul interpretării și aplicării unitare a legii de către instanță.

b) refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal (*tăcerea administrației publice*).

Legiuitorul a apreciat că atât refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, cât și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal (tăcerea administrației publice) sunt acte producătoare de efecte juridice. Deși refuzul nejustificat de a rezolva o cerere, cât și tăcerea administrației publice, nu modifică, în general, raporturi juridice existente, ele produc totuși efecte juridice care constau tocmai în împiedicarea apariției unei situații juridice noi, situație care ar lua naștere dacă s-ar admite cererea solicitantului.

Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal sunt *activități ilegale ale administrației publice*[3] care dau naștere, potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, la dreptul persoanei vătămate de a intenta o acțiune prin care să solicite obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ, eliberarea unui înscris sau efectuarea unei anumite operațiuni administrative, precum și la plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului.

---

[1] Cu privire la aceste criterii, a se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2009, p. 370-371.

[2] A se vedea I.C.C.J, Secția de contencios administrativ, decizia nr. 3761/2006 și decizia nr. 694/2007, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 33, 34.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 628.

Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere este definit de art. 2 alin. (1) lit. i) teza I din Legea nr. 554/2004 ca fiind „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane".

Excesul de putere reprezintă, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor. Observăm că excesul de putere a fost gândit ca o noțiune care să protejeze cu preponderență persoanele fizice (cetățenii) de abuzurile autorităților administrației publice și mai puțin persoanele juridice.

În jurisprudență s-a arătat că *„dreptul de apreciere semnifică posibilitatea autorității administrative de a decide asupra oportunității unei atitudini sau acțiuni concretizată ulterior în emiterea/adoptarea unui act administrativ care prin efectele produse va interveni asupra realității înconjurătoare, în sensul modificării acesteia, modificare ce ar trebui să fie întotdeauna în conformitate cu interesul general și cu respectarea drepturilor particularilor"*[1]. De asemenea s-a mai arătat că din interpretarea prevederilor art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 rezultă că *„atunci când are de analizat caracterul justificat sau nejustificat al refuzului de rezolvare a unei cereri, instanța de contencios administrativ nu se limitează la un control de legalitate formală, ci trebuie să evalueze conduita autorității din perspectiva scopului legii, printr-o interpretare rațională a acesteia, pentru că principiul proporționalității măsurilor administrative individuale în raport cu interesul public ocrotit impune ca actele administrative să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge scopul urmărit, astfel ca inconvenientele cauzate particularului să nu fie excesiv de împovărătoare, disproporționate în raport cu scopurile vizate"*[2].

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2702/2015, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 718/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

Legea nr. 554/2004 prin art. 2 alin. (1) lit. i) teza a II-a asimilează refuzului nejustificat şi „nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile".

Pentru a fi supus cenzurii instanţei de contencios administrativ, refuzul de rezolvare a unei cereri presupune ca între petiţionar şi autoritatea cărora i se adresează cererea să existe un raport de drept administrativ, iar cererea să se refere la drepturi şi obligaţii care să facă parte din obiectul unui astfel de raport juridic[1].

Faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal (tăcerea administraţiei publice) reprezintă neacordarea de către administraţia publică, în termenul prevăzut de lege, a unui răspuns la cererea înaintată de persoana fizică sau juridică[2].

Termenul general în care administraţia publică trebuie să răspundă la cererea (petiţia) cetăţeanului este de 30 de zile de la data înregistrării petiţiei, indiferent dacă soluţia este favorabilă sau nefavorabilă, potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002 *privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor*[3]. În situaţia în care aspectele sesizate prin petiţie necesită o informare şi o cercetare mai amănunţită, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice poate prelungi termenul de 30 de zile cu cel mult 15 zile, iar în domeniul energiei şi gazelor naturale, termenul poate fi prelungit cu cel mult 30 de zile, cu notificarea prealabilă a petentului (art. 9 din O.G. nr. 27/2002). Nerespectarea termenelor de soluţionare a petiţiilor, prevăzute în art. 9 din O.G. nr. 27/2002 constituie abatere disciplinară şi se sancţionează potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici (în prezent Codul administrativ) sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii [art. 15 lit. a) din O.G. nr. 27/2002].

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 3112/2011, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] Legea nr. 554/2004 defineşte în art. 2 alin. (1) lit. h) nesoluţionare în termenul legal a unei cereri ca fiind „faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen".

[3] M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002.

De la regula termenului general de 30 de zile pot exista excepții stabilite prin legi speciale.

Observăm că, spre deosebire de cazul refuzului nejustificat de a soluționa o cerere când autoritatea publică își exprimă în mod expres voința de a nu rezolva cererea, în cazul tăcerii administrației publice, autoritatea publică nu își exprimă în nici un fel voința, nefăcând astfel cunoscut punctul său de vedere. Se pune prin urmare întrebarea care este **valoarea juridică a tăcerii administrației publice**, adică dacă această tăcere semnifică aprobarea cererii petentului sau respingerea acesteia.

Tăcerea administrației la cererile prin care se solicită emiterea sau reînnoirea unei autorizații necesară pentru desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii **semnifică aprobarea solicitării**, în condițiile prevăzute de O.U.G. nr. 27/2003 *privind procedura aprobării tacite*[1].

Astfel, de exemplu, certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele și autorizațiile privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local reglementată de Legea nr. 255/2010[2] se consideră acordate, cu excepția acordului de mediu, dacă acestea nu au fost transmise către expropriator în termenele prevăzute de lege [art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010].

Procedura aprobării tacite **nu se aplică:**

- autorizațiilor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, domeniul siguranței naționale [art. 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003].
- autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 *privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001

[1] M.Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

[2] A se vedea Legea nr. 255/2010 *privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local* (M.Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010).

privind amenajarea teritoriului şi urbanismul (decizia I.C.C.J. nr. 13/2013 privind examinarea unui recurs în interesul legii[1]).

- în alte domenii stabilite prin legi şi ordonanţe [de exemplu, potrivit prevederilor art. 24 alin. (5) din Legea nr. 255/2010, acordul de mediu privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes naţional, judeţean şi local este exceptat de la aplicarea procedurii aprobării tacite reglementată de O.U.G. nr. 27/2003] sau prin hotărâre de Guvern [potrivit art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003 Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorităţi a administraţiei publice interesate, şi alte excepţii de la aplicarea procedurii aprobării tacite].

În cazurile în care nu se aplică procedura aprobării tacite, acţiunea în contencios administrativ având ca temei nesoluţionarea unei cereri în termenul prevăzut de lege („tăcerea administraţiei publice") nu poate viza decât obligarea autorităţii publice să răspundă cererii formulate, urmând ca în cazul în care răspunsul va fi apreciat ca nejustificat să poată fi contestat în faţa instanţei de contencios administrativ şi fiscal[2]. Această soluţie logică se impune şi în considerarea prevederilor art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care arată că „Instanţa, soluţionând cererea la care se referă la art. 8 alin. (1), poate după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă".

---

[1] Decizia nr. 13/2013 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 486/2003, referitor la autorizaţiile de construire, certificatele de urbanism şi documentaţiile de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată şi în art. 29 şi 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul (M.Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 4522/2014, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

Secțiunea a 8-a. Actele administrativ-jurisdicționale

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004 prin act administrativ-jurisdicțional se înțelege actul emis de o autoritate administrativă, învestită prin lege organică cu atribuții de jurisdicție administrativă specială. Jurisdicția administrativă specială reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004, activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale[1].

În jurisprudența sa Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că jurisdicția administrativă este acea activitate de soluționare cu putere de adevăr legal, de către un organ de stat independent față de părțile în litigiu a unor conflicte juridice ce le-au fost date în competență prin lege, activitate care se finalizează printr-un act jurisdicțional, împotriva căruia sunt prevăzute căi de atac. Actul administrativ jurisdicțional se emite de o autoritate administrativă independentă, învestită cu atribuții de jurisdicție administrativă[2].

Procedura prin care autoritățile administrative, învestite prin lege organică cu atribuții de jurisdicție administrativă specială soluționează conflictele privind actele administrative este asemănătoare cu procedura desfășurată în fața instanțelor de judecată, având la bază respectarea principiului contradictorialității și al dreptului la apărare. În urma administrării probelor și al dezbaterilor contradictorii între părțile litigiului, autoritatea administrativă învestită cu atribuții de jurisdicție administrativă specială va adopta o soluție motivată în fapt și în drept, similar unei hotărâri judecătorești. Practic, aceste acte juridice, după organul care le adoptă sunt acte administrative, iar după efectele pe care le produc,

---

[1] Pentru definiții ale actului administrativ-jurisdicțional în doctrină, a se vedea *D. Brezoianu*, op. cit., 1995, p. 57, 58.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1447/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

sunt acte de jurisdicţie şi de aceea ele se numesc acte administrative jurisdicţionale. Jurisdicţiile speciale administrative sunt create prin lege organică şi sunt independente în darea soluţiei faţă de părţi şi faţă de orice altă persoană sau instituţie.

Procedurile de recurs administrativ, în care soluţionarea plângerilor şi a contestaţiilor introduse de persoanele interesate este atribuită însuşi organului care a emis actul atacat sau organului ierarhic superior acestuia, nu întrunesc elementele definitorii ale activităţii de jurisdicţie administrativă caracterizată prin soluţionarea de către un organ independent şi imparţial a litigiilor privind existenţa, întinderea sau exercitarea drepturilor subiective, ele fiind specifice funcţiei administrative[1].

Spre deosebire de actele administrative tipice, actele administrativ-jurisdicţionale nu pot fi revocate, modificate sau suspendate de autoritatea administrativă-emitentă. Partea nemulţumită de soluţia pronunţată de autoritatea administrativă învestită cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială poate ataca actul administrativ-jurisdicţional fie în faţa unei alte jurisdicţii administrative speciale, dacă legea organică prevede o astfel de jurisdicţie pentru exercitarea căii de atac, sau direct la instanţa de contencios administrativ.

Potrivit prevederilor art. 21 din Constituţie, jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite. Prin urmare, atunci când legea organică prevede că persoana vătămată printr-un anumit act administrativ se poate adresa unei autorităţi administrative învestită cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială, persoana poate alege între a contesta actul administrativ fie la această autoritate administrativă, fie direct la instanţa de judecată de contencios administrativ. Acest lucru este subliniat şi de prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 care arată că actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative, pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor privind procedura prealabilă din Legea nr. 554/2004, dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională.

---

[1] A se vedea DCC nr. 409/2004 (M.Of. nr. 1063 din 16 noiembrie 2004).

Autoritățile administrative, învestite prin lege organică cu atribuții de jurisdicție administrativă specială au avantajul că sunt gratuite, sesizarea acestora fiind scutită de plata taxelor de timbru.

Actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative speciale poate fi atacat direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac [art. 6 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului, este obligată să notifice decizia de renunțare organului administrativ-jurisdicțional în cauză. Partea sesizează instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situație, procedura administrativă prealabilă prevăzută de Legea nr. 554/2004 nu se mai efectuează [art. 6 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Un exemplu de autoritate administrativă învestită cu atribuții de jurisdicție administrativă este Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, reglementat în prezent de Legea nr. 101/2016 *privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*[1] având rolul de a soluționa

[1] M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016. Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor a fost înființat prin O.U.G. nr. 34/2006 *privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii* (M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006). O.U.G. nr. 34/2006 a fost abrogată prin Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016). Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor a fost menținut și de noua reglementare dată de Legea nr. 101/2016. În perioada de aplicare a O.U.G. nr. 34/2006 jurisprudența s-a pronunțat în sensul că activitatea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor se încadrează în sfera jurisdicției administrative iar actele acestei instituții sunt acte administrativ-juris-

contestațiile în legătură cu procedurile de atribuire a acestor contracte.

De asemenea, un alt exemplu este Colegiul director al Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, care este învestit cu atribuții de jurisdicție administrativă în materia soluționării cazurilor de discriminare[1] potrivit prevederilor O.G. nr. 137/2000 *privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*, republicată[2].

---

dicționale – a se vedea încheierea pronunțată la data de 8.03.2007 în dosarul nr. 569/2/2007 de către C.A. București, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 81. În prezent Legea nr. 101/2016 prevede în mod expres în art. 37 alin. (1) că acest Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor este organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională.

[1] Prin decizia I.C.C.J. nr. 318/2011, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*) s-a arătat că „potrivit art. 16 și art. 17 din O.G. nr. 137/2000, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este o autoritate de stat, în domeniul discriminării, autonomă, care își desfășoară activitatea în mod independent. În vederea constatării unei fapte de discriminare, Consiliul sesizat de o anumită parte, citează părțile, analizează faptele investigate pe baza oricăror mijloace de probă și pronunță o hotărâre de soluționare a sesizării. Având în vedere caracteristicile procedurii, aceasta se circumscrie activității jurisdicționale și ca urmare actul pronunțat de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării este un act administrativ jurisdicțional".

[2] M.Of. nr. 166 din 7 martie 2014.

Capitolul IV
Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ

Secțiunea 1. Calitatea procesuală a părților în litigiile de contencios administrativ

Calitatea procesuală este o chestiune de legitimare (*legitimatio ad causam*) care se impune printre condițiile cerute persoanei pentru a fi *parte litigantă* ori *parte în proces*[1] în orice tip de litigiu dedus instanțelor de judecată. **Calitatea procesuală activă** presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecății[2]. Calitatea procesuală pasivă presupune existența unei identități între persoana pârâtului și cel obligat în același raport juridic[3].

Calitate procesuală activă în procesele de contencios administrativ pot avea, potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004:

a) orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. Prin urmare calitate procesuală activă poate avea orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim.

În doctrina juridică s-a apreciat că în lipsa unor dispoziții legale

---

[1] A se vedea *P. Perju*, Sinteză teoretică de practică a instanțelor judecătorești din circumscripția Curții de Apel Suceava în materia dreptului procesual civil, în Dreptul nr. 1/1995, p. 78.

[2] *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Național, București, 1997, p. 280.

[3] Ibidem.

sau statutare prin care să fie abilitate să promoveze acțiuni în contencios administrativ în interesul altor persoane (înțelegând aici și pe membrii lor), persoanele juridice (în sensul pe care această noțiune îl are în dreptul privat) pot avea calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ subiectiv numai dacă tind la ocrotirea propriilor drepturi subiective sau interese legitime, cu caracter privat, pentru că persoanele juridice sunt subiecte cu drepturi, obligații și patrimonii distincte de cele ale membrilor lor[1].

Persoanele care se consideră vătămate pot fi reclamante în litigiile deduse instanțelor de judecată dacă au capacitate procesuală de folosință[2] și de exercițiu[1].

---

[1] *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 52

[2] Capacitatea procesuală de folosință este acea parte a capacității procesuale care constă în aptitudinea unei persoane de a avea drepturi și obligații pe plan procesual (*V.M. Ciobanu*, op. cit., vol. I, 1997, p. 273). În cazul persoanei fizice capacitatea de folosință începe, potrivit art. 35 C.civ., la nașterea persoanei și încetează odată cu moartea acesteia. În cazul persoanei juridice capacitatea de folosință se dobândește, potrivit art. 205 C.civ., de la data înregistrării, pentru persoanele juridice care sunt supuse înregistrării sau, în cazul celorlalte persoane juridice, de la data actului de înființare, de la data autorizării constituirii lor sau de la data îndeplinirii oricărei alte cerințe prevăzute de lege. Astfel, societățile comerciale se înființează de la data înregistrării în registrul comerțului în a cărei rază teritorială se va afla sediul acestora [în acest sens art. 41 alin. (1) din Legea societăților nr. 31/1990, republicată (M.Of. nr. 1066 din 17 noiembrie 2004) dispune: „Societatea este persoană juridică de la data înmatriculării în registrul comerțului"]. Asociațiile și fundațiile dobândesc personalitate juridică la data înscrierii în Registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătoriei în a cărei circumscripție își are sediul [art. 5 alin. (1) și art. 17 alin. (1) din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000)].

Încetarea capacității de folosință a persoanei juridice are loc la data încetării persoanei juridice însăși prin fuziune, divizare totală, transformare, dizolvare sau desființare ori printr-un alt mod prevăzut de actul constitutiv sau de lege. Nicio persoană nu poate fi lipsită în totalitate de capacitatea de folosință, dar în condițiile legii capacitatea de folosință va putea fi îngrădită.

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 sunt asimilate persoanei vătămate, în sensul legii contenciosului administrativ:

În condițiile prevăzute de art. 56 alin. (2) C.proc.civ. pot sta în judecată și asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică, dacă sunt constituite potrivit legii.

Potrivit prevederilor art. 56 alin. (3) C.proc.civ. lipsa capacității procesuale de folosință poate fi invocată în orice stare a procesului. Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are capacitate de folosință sunt lovite de nulitate absolută.

[1] Capacitatea procesuală de exercițiu este acea parte a capacității procesuale care constă în aptitudinea unei persoane care are folosința unui drept, de a valorifica singură acest drept în justiție, exercitând personal drepturile procesuale și îndeplinind tot astfel obligațiile procesuale (*V.M. Ciobanu*, op. cit., vol. I, 1997, p. 275). Persoana fizică dobândește capacitatea deplină de exercițiu la data când persoana devine majoră, respectiv la împlinirea vârstei de 18 ani, conform art. 38 C.civ. Capacitatea de exercițiu a persoanei fizice încetează la data morții persoanei sau la data punerii sub interdicție judecătorească în cazul persoanelor care și-au pierdut discernământul necesar pentru a se îngriji de interesele lor, din cauza alienației ori debilității mintale.

Persoana juridică dobândește capacitatea de exercițiu de la data constituirii și își exercită drepturile și își îndeplinește obligațiile prin organele sale de administrare potrivit art. 209 C.civ. Încetarea capacității de folosință a persoanei juridice are loc la data încetării persoanei juridice însăși.

Potrivit prevederilor art. 57 C.proc.civ., cel care are calitatea de parte își poate exercita drepturile procedurale în nume propriu sau prin reprezentant, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel. Partea care nu are exercițiul drepturilor procedurale nu poate sta în judecată decât dacă este reprezentată, asistată ori autorizată în condițiile prevăzute de legile sau, după caz, de statutele care îi reglementează capacitatea ori modul de organizare. Lipsa capacității de exercițiu a drepturilor procedurale poate fi invocată în orice stare a procesului. Actele de procedură îndeplinite de cel care nu are exercițiul drepturilor procedurale sunt anulabile. Reprezentantul sau ocrotitorul legal al acestuia va putea însă confirma toate sau numai o parte din aceste acte. Când instanța constată că actul de procedură a fost îndeplinit de o parte lipsită de capacitate de exercițiu va acorda un termen pentru confirmarea lui. Dacă actul nu este confirmat, se va dispune anularea lui.

- grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private. Un exemplu de grup de persoane fizice fără personalitate juridică este societatea simplă reglementată de art. 1890-1912 C.civ. În situația în care mai multe persoane fizice care nu sunt constituite într-o entitate colectivă (grup de persoane) promovează o acțiune în contencios administrativ împotriva unui act administrativ prin care au fost vătămate într-un drept sau interes legitim vom fi în prezența unei coparticipări procesuale active[1] dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 59 C.proc.civ.[2]

- organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate pe care le reprezintă. Organisme sociale interesate sunt, potrivit art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.

Astfel un organism social interesat va avea calitatea procesuală activă în contenciosul administrativ chiar dacă prin actul administrativ atacat nu se încalcă un drept al său, ci un interes de grup al membrilor săi[3].

Organismele sociale nu pot invoca încălcarea unor drepturi sau interese legitime care exced domeniului lor de competență, deoarece legea nu le recunoaște dreptul la *actio popularis*[4].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 27.

[2] Potrivit prevederilor art. 59 C.proc.civ. „mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul procesului este un drept ori o obligație comună, dacă drepturile sau obligațiile lor au aceeași cauză ori dacă între ele există o strânsă legătură".

[3] A se vedea, în acest sens, decizia I.C.C.J. nr. 2034/2005, Secția de contencios administrativ (*www.scj.ro*).

[4] A se vedea *A. Trăilescu, Al. Trăilescu,* op. cit., 2018, p. 28. De altfel, art. 37 C.proc.civ. intitulat *Legitimarea procesuală a altor persoane* arată că „în cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau

De asemenea, în doctrină s-a menționat că nu este necesară o mandatare expresă a organizației sindicale (organism social interesat) de către membrii săi, deoarece aceasta nu trebuie să formuleze acțiunea în numele membrilor, recunoscându-i-se direct legitimarea procesuală activă în nume propriu[1].

b) terțul vătămat printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept. Legea nr. 554/2004 consacră în art. 1 alin. (2) posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ și persoanei vătămate într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Rolul reglementării art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de a acoperi acele situații din practică în care actul administrativ aduce atingere drepturilor subiective și intereselor legitime ale terților. Astfel, punerea în executare a unei autorizații de construcție poate aduce atingere drepturilor unor terțe persoane, distincte de beneficiarul autorizației. Anterior Legii nr. 554/2004, dacă astfel de terțe persoane solicitau în instanță anularea autorizației de construcție, acțiunile erau respinse ca inadmisibile, dat fiind că reclamantul nu putea justifica existența dreptului subiectiv[2].

O astfel de acțiune nu poate face abstracție de necesitatea realizării unui proces echitabil prin asigurarea dreptului la apărare al beneficiarului actului. Observăm că dispozițiile art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu exclud *expres* beneficiarul actului de la

---

autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general".

[1] A se vedea *M. Eftimie*, Acțiunea în contencios administrativ formulată de o federație sindicală. Organism social interesat. Calitate procesuală activă, comentariu la decizia nr. 3671 din 21 septembrie 2012 a I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, în Revista Română de Jurisprudență nr. 1/2013, p. 85-93.

[2] A se vedea decizia C.S.J. nr. 3538/2000, Secția de contencios administrativ privind atacarea de către un număr de medici a unui act administrativ de desființare a unei policlinici; decizia C.S.J. nr. 57/2003, Secția de contencios administrativ prin care s-a atacat în instanță un certificat de atestare a dreptului de proprietate de către o terță persoană vătămată (*www.scj.ro*).

participarea în litigiul care are ca obiect actul administrativ ce îi conferă o serie de drepturi. Or, în condiţiile stabilite de art. 28 din Legea contenciosului administrativ, dispoziţiile din această lege se completează cu prevederile Codului de procedură civilă. Conform Codului de procedură civilă, introducerea în cauză a beneficiarului actului se poate realiza:

- prin intervenţie voluntară. Beneficiarul actului îşi poate exprima manifestarea de voinţă de a deveni intervenient în proces, fie în interes propriu, fie în interesul uneia din părţi în condiţiile art. 61-67 C.proc.civ. (art. 49-56 C.proc.civ. din 1865)[1].

- prin intervenţie forţată. În condiţiile prevăzute de art. 78 C.proc.civ. atunci *„când raportul juridic dedus judecăţii o impune, judecătorul va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond*". Subliniem faptul că în urma modificării art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, acest articol a dobândit un conţinut identic cu cel al art. 78 C.proc.civ.[2]

În doctrină a fost exprimat şi punctul de vedere că, deşi legea nu precizează expres, se deduce din logica internă a textului că acţiunea se va formula atât împotriva autorităţii publice pârâte, cât şi împotriva beneficiarului actului[3]. De asemenea, se apreciază că,

---

[1] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 425/2009 (M.Of. nr. 284 din 30 aprilie 2009).

[2] Art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 reia, în fond, prevederile art. 78 alin. (2) C.proc.civ., ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă, legiuitorul având obligaţia să utilizeze o normă de trimitere. Astfel, potrivit prevederilor art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative „în cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conţine".

[3] *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicaţii şi jurisprudenţă, ed. a 2-a, Ed. Kullusys, Bucureşti, 2006, p. 119; *A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, Legea contenciosului

în ipoteza în care terțul reclamant cheamă în judecată, în calitate de pârât, doar pe emitentul actului administrativ, instanța ar fi obligată, în virtutea rolului său activ prevăzut de art. 22 alin. (2) C.proc.civ. [art. 129 alin. (4) C.proc.civ. din 1865] și pentru a asigura respectarea principiului contradictorialității și dreptul la apărare, să pună în dezbaterea părților necesitatea introducerii în cauză și a beneficiarului actului administrativ dedus judecății, urmând ca în situația în care reclamantul nu ar înțelege să-și modifice acțiunea în acest sens, cererea de anulare a actului să fie considerată inadmisibilă[1].

Considerăm că acest punct de vedere este exagerat, dat fiind că atât timp cât nu există o reglementare imperativă care să îl oblige pe terțul vătămat să cheme în judecată atât pe emitentul actului, cât și pe beneficiarul acestuia, judecătorul, în virtutea rolului său activ prevăzut de art. 22 alin. (2) C.proc.civ., va putea aprecia de la caz la caz dacă se impune sau nu să pună în dezbaterea părților necesitatea introducerii în cauză și a beneficiarului actului administrativ dedus judecății, de aici rezultând desigur o jurisprudență neunitară a instanțelor de judecată.

Pe de altă parte, observăm că un proces între terțul vătămat și autoritatea emitentă a actului nu se poate desfășura fără ca existența acestui litigiu, a părților și a obiectului său să fie aduse la cunoștința titularului drepturilor și obligațiilor cuprinse în actul administrativ a cărui anulare se cere. Practic, din moment ce actul administrativ individual cuprinde drepturi și obligații prevăzute în favoarea și/sau în sarcina beneficiarului actului, anularea actului îl va afecta în mod direct pe beneficiar. Prin urmare, norma juridică trebuie să creeze cadrul procesual în care beneficiarul actului să își exercite dreptul la apărare garantat de art. 24 alin. (1) din Constituție. Parțial, acest lucru este realizat de art. 61-67 C.proc.civ. și art. 78 C.proc.civ. care îi dau posibilitatea beneficiarului actului administrativ să devină intervenient în proces. Însă, pentru exprimarea opțiunii beneficiarului de a participa sau

---

administrativ cu modificările şi completările la zi, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 29.

[1] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 29.

nu în proces, acesta trebuie să fie înștiințat mai întâi în mod obligatoriu despre existența litigiului. Or, o astfel de obligație de înștiințare nu este prevăzută de lege. Prin urmare, propunem *de lege ferenda*, completarea art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 cu un nou alineat: „Instanța de contencios administrativ va înștiința pe beneficiarul actului despre existența litigiului, a părților și a obiectului său și va indica posibilitatea dobândirii calității de intervenient în condițiile art. 61-67 C.proc.civ".

c) Avocatul Poporului. Prin Legea nr. 554/2004 s-a prevăzut expres posibilitatea Avocatului Poporului de a avea calitate procesuală activă în procesele de contencios administrativ. Astfel, art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevede că „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-şi realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea".

Prima astfel de acțiune în contencios administrativ a fost formulată de Avocatul Poporului în 2005, iar până la data 1 martie 2019 au fost formulate 11 acțiuni[1].

Menționăm faptul că Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională, înainte de promulgarea Legii nr. 554/2004, invocând neconstituționalitatea acelor articole din proiectul Legii contenciosului administrativ care se refereau la conferirea calității procesuale active acestei instituții, motivând că acestea ar încălca art. 21 alin. (1) şi art. 52 alin. (1) din Constituție. În esență, Avocatul Poporului a subliniat faptul că, în conformitate cu art. 21 alin. (1) din Constituție, care consacră principiul accesului liber la justiție, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților şi a intereselor sale legitime; or, contrar

[1] A se vedea site-ul Instituției Avocatul Poporului (*http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=176&lang=ro-ro*).

acestor prevederi, art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ înscrie Avocatul Poporului între subiectele de sezină cu privire la exercitarea acţiunii în contencios administrativ şi acordă acestuia posibilitatea de a învesti instanţa de contencios administrativ cu o acţiune formulată în numele unei persoane fizice. Prin exercitarea acestei atribuţii, Avocatul Poporului s-ar substitui persoanei fizice în exercitarea drepturilor sale procesuale, persoana fizică dobândind automat calitate procesuală activă, contrar literei şi spiritului principiului liberului acces la justiţie, în sensul căruia persoana fizică are posibilitatea, iar nu obligaţia de a se adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, libertăţilor şi intereselor sale legitime, într-o cauză administrativă. Posibilitatea ca Avocatul Poporului să sesizeze instanţa de contencios administrativ în baza unei petiţii a persoanei fizice echivalează cu o extindere a dreptului de petiţionare în sfera accesului liber la justiţie, de vreme ce petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant. Dreptul de petiţionare nu este identic cu accesul la justiţie. Astfel, petiţia persoanei fizice adresată Avocatului Poporului se rezolvă în cadrul unei proceduri administrative, necontencioase, ce nu poate fi transferată în justiţie, din iniţiativa Avocatului Poporului, cu încălcarea principiului disponibilităţii. Ca atare, în sensul dispoziţiilor constituţionale ale art. 21, persoana fizică este cea care decide dacă se adresează sau nu justiţiei, pentru apărarea drepturilor şi a libertăţilor sale, o interpretare contrară ducând la concluzia că persoana fizică poate fi obligată să îşi valorifice drepturile în justiţie şi să dobândească automat calitate procesuală activă într-un conflict administrativ.

În ceea ce priveşte încălcarea prin textele de lege ce fac obiectul sesizării a art. 52 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia numai persoana vătămată poate aprecia dacă un anumit act administrativ i-a vătămat sau nu un drept ori un interes legitim şi, respectiv, numai aceasta este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei, se arată că iniţierea unei acţiuni în contencios administrativ de către Avocatul Poporului, în numele petiţionarului, ar echivala cu preluarea intereselor cetăţenilor de către această autoritate constituţională. Astfel, se consideră că textele de lege criticate transformă dreptul, ca posibilitate a persoanei fizice

de a se adresa justiţiei, într-o obligaţie ce are semnificaţia încălcării libertăţii persoanei de a alege calea legală de valorificare a dreptului său. Mai mult decât atât, prin aceste dispoziţii de lege se conferă Avocatului Poporului calitatea de parte, într-un proces de natură administrativă în care nu are un interes propriu. De altfel, în activitatea sa, Avocatul Poporului soluţionează petiţiile cetăţenilor formulate împotriva actelor administrative ilegale, prin procedura medierii, sesizării autorităţilor ierarhic superioare celei care a încălcat dreptul petiţionarului şi a rapoartelor speciale adresate Parlamentului, fără a declanşa un proces, chiar fiind din sfera contenciosului administrativ.

În sfârşit, se arată că formularea unei acţiuni în contencios administrativ nu reprezintă o garanţie reală sau o măsură de protecţie a cetăţeanului, câtă vreme acea persoană, având capacitate procesuală şi interes legitim, îşi poate exercita personal drepturile procesuale. Garantarea dreptului la apărare şi a liberului acces la justiţie semnifică şi valorificarea lor în mod personal, în sfera justiţiei. Mai arată că şi la nivel european instituţia *ombudsman*-ului „este concepută ca o autoritate publică ale cărei atribuţii vizează raporturile persoanelor fizice cu administraţia publică şi nu cu instanţele judecătoreşti".

Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 507/2004[1], s-a pronunţat în sensul că dispoziţiile referitoare la Avocatul Poporului din Legea contenciosului administrativ sunt constituţionale, invocând următoarele argumente:

- „nicio prevedere constituţională nu interzice Avocatului Poporului să apere drepturile şi libertăţile cetăţenilor în raport cu toate autorităţile publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească.

- din analiza textului art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ reiese că Avocatul Poporului are posibilitatea de a sesiza instanţa de contencios administrativ, în mod circumstanţiat, atunci când, ca urmare a controlului sesizării formulate de o persoană fizică, apreciază că ilegalitatea actului nu poate fi înlăturată decât prin justiţie. Instituirea acestei posibilităţi a Avocatului Poporului de a sesiza instanţa de contencios administrativ asigură atât ocrotirea interesului public, cât şi respectarea interesului privat

[1] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

al persoanei fizice ale cărei drepturi, libertăţi sau interese legitime au fost vătămate, fără a fi încălcat art. 21 alin. (1) din Constituţie. Aceasta deoarece acordarea unei asemenea competenţe Avocatului Poporului... nu exclude şi nu limitează dreptul persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică de a se adresa justiţiei.

- exercitând atribuţia prevăzută de textul de lege criticat, Avocatul Poporului nu se substituie în drepturile procesuale ale cetăţeanului, ci îl sprijină pe acesta, inclusiv prin introducerea acţiunii la instanţa de contencios administrativ, el fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorităţii administrative abuzive. Astfel, petiţionarul care, în virtutea legii, a dobândit calitatea de reclamant poate, potrivit regulilor dreptului comun, să declare în faţa instanţei, la primul termen de judecată, în ce măsură îşi însuşeşte acţiunea introdusă de Avocatul Poporului, după cum, pe parcursul judecăţii, poate renunţa la acţiune sau poate să o lase în nelucrare. Această procedură îşi are corespondentul în principiul disponibilităţii şi, în consecinţă, este în concordanţă cu principiul înscris la art. 21 alin. (1) din Constituţie referitor la accesul liber la justiţie.

- în temeiul art. 59 din Constituţie, exercitându-şi atribuţiile ce-i revin potrivit Legii nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului, acesta urmăreşte rezolvarea legală a cererilor primite şi cere autorităţilor sau funcţionarilor administraţiei publice în cauză încetarea încălcării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, repunerea în drepturi a petiţionarului şi repararea pagubelor, potrivit modalităţilor prevăzute de aceeaşi lege. Aşadar, cetăţeanul se adresează instituţiei Avocatul Poporului în virtutea dreptului său de petiţionare, pe când acestuia din urmă i se conferă prin Legea contenciosului administrativ posibilitatea de a veni în sprijinul cetăţeanului şi pe calea acţiunii în justiţie, în mod circumstanţiat, în condiţiile legii, fără ca prin aceasta dispoziţiile criticate să echivaleze «cu o extindere a dreptului de petiţionare în sfera accesului liber la justiţie».

- în legătură cu susţinerea potrivit căreia posibilitatea persoanei fizice de a se adresa justiţiei se transformă într-o obligaţie care semnifică încălcarea libertăţii acesteia de a alege calea legală de valorificare a dreptului său, ceea ce încalcă prevederile art. 52 din

Constituţie referitoare la «Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică», Curtea constată că instituirea unei asemenea competenţe pentru o autoritate publică reprezintă o garanţie a protejării interesului public şi asigurarea respectării lui, în limitele şi în condiţiile legii".

Apreciem că motivările Curţii Constituţionale cu privire la constituţionalitatea art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sunt criticabile, lucru evidenţiat şi în opinia separată la Decizia nr. 507/2004 a unui judecător al Curţii Constituţionale, precum şi în doctrină[1]. Astfel, apreciem că art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 trebuia declarat neconstituţional, ţinând seama de faptul că textul acestui articol, instituind o excepţie de la regula introducerii acţiunii de către persoana vătămată, prin conferirea legitimării procesuale active atipice a Avocatului Poporului, ar fi trebuit să respecte principiul disponibilităţii în valorificarea accesului liber la justiţie care rezultă din prevederile art. 21 alin. (1) şi art. 52 alin. (1) din Constituţie [sintagmele „orice persoană se poate adresa justiţiei (...)", prevăzută de art. 21 alin. (1), şi „persoana vătămată (...) este îndreptăţită să obţină (...)", prevăzută de art. 52 alin. (1) ilustrează fără nici un dubiu consacrarea constituţională a principiului disponibilităţii în exercitarea acţiunii în instanţă de către persoana vătămată]. Ca atare, apreciem că în textul iniţial al art. 1 alin. (3) ar fi trebuit să se prevadă că *sesizarea instanţei competente de contencios administrativ poate fi realizată de Avocatul Poporului doar pe baza acordului prealabil al petiţionarului.*

În primul rând, legiuitorul ar fi trebuit să ţină seama de faptul că, prin introducerea acţiunii în instanţă de către Avocatul Poporului, statutul persoanei vătămate se schimbă. Persoana vătămată de un act administrativ nelegal introduce o petiţie la Avocatul Poporului, dobândind calitatea de petiţionar, punându-şi speranţa că acesta va realiza toate demersurile legale pentru soluţionarea petiţiei în cadrul unei proceduri administrative şi nu judiciare, Avocatul Poporului fiind o autoritate administrativă autonomă. Dacă persoana vătămată ar dori să realizeze un demers judiciar în vederea anulării actului administrativ vătămător, ar

[1] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 29-33.

urma procedura pentru atacarea la instanţa de contencios administrativ prevăzută de Legea nr. 554/2004. În acord cu principiul disponibilităţii, apreciem că pentru a putea fi schimbat statutul persoanei vătămate din petiţionar în parte într-un proces este necesară obţinerea acordului prealabil al persoanei în cauză. Or, potrivit prevederilor în vigoare ale art. 1 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, persoana vătămată dobândeşte de drept statutul de reclamant în proces, de abia ulterior având drept de opţiune între a-şi însuşi sau nu acţiunea. Astfel, reglementarea legală criticată converteşte dreptul constituţional de acces liber la justiţie într-o obligaţie, lucru subliniat şi de Avocatul Poporului în motivaţia punctului său de vedere regăsit în DCC nr. 507/2004.

Teoretic, art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 ar fi trebuit să uşureze demersurile cetăţeanului care nu dispune de cunoştinţe în domeniul drepturilor şi obligaţiilor procesuale. Punerea în practică a acestui articol prezintă însă numeroase deficienţe. Astfel, conform prevederilor de strictă interpretare ale art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului poate doar să sesizeze instanţa competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului, nu şi să îl reprezinte pe petent în instanţă pe tot parcursul procesului[1]. Imposibilitatea reprezentării se justifică din punct de vedere legal, dat fiind că atribuţiile Avocatului Poporului nu se pot suprapune peste cel al ordinului avocaţilor care realizează serviciul de asistenţă juridică. Însă, din punctul de vedere al persoanei vătămate, aceasta echivalează cu o introducere într-un proces şi apoi cu o abandonare a sa de către cel învestit prin petiţie să-i soluţioneze problema. În plus, introducerea acţiunii în instanţa de contencios administrativ de către Avocatul Poporului în numele persoanei vătămate, determină anumite costuri, cum sunt cele legate de achitarea taxei de timbru judiciar, suportate de petiţionar[2].

Rolul de mediator între cetăţean şi administraţie al Avocatului Poporului implică adoptarea unei poziţii de neutralitate şi

---

[1] În acest sens, a se vedea şi *A. Iorgovan*, 2006, p. 120; *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 30.

[2] În sensul că taxa de timbru judiciar este suportată de petiţionar şi nu de Avocatul Poporului, a se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 31-32.

imparţialitate, militând în mod obiectiv pentru respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti de către autorităţile publice, această poziţie nefiind compatibilă cu introducerea unei acţiuni în instanţă în numele persoanei vătămate. De altfel, după apariţia Legii nr. 554/2004, atitudinea instituţiei Avocatului Poporului a fost aceea de a îndruma petiţionarul să introducă o acţiune în nume propriu la instanţa de contencios administrativ. Prin urmare, propunem *de lege ferenda* modificarea art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în sensul următor: „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorităţii administrative de a-şi realiza atribuţiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiţie, are obligaţia de a transmite petiţionarului un Ghid al procedurii de desfăşurare a acţiunilor de contencios administrativ şi o listă cu avocaţii specializaţi în contencios administrativ din Baroul de la domiciliul petentului. În cazul sesizării Avocatului Poporului nu mai este obligatorie realizarea plângerii prealabile introducerii acţiunii la instanţa de contencios administrativ".

d) Ministerul Public. Rolul constituţional al Ministerului Public este acela de reprezentare a intereselor generale ale societăţii, de apărare a ordinii de drept, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor [art. 131 alin. (1) din Constituţie]. Ministerul Public îşi exercită atribuţiile prin procurori constituiţi în parchete, în condiţiile legii [art. 131 alin. (2) din Constituţie].

Prin Legea nr. 554/2004 s-a prevăzut expres posibilitatea Ministerului Public de a avea calitate procesuală activă în procesele de contencios administrativ, prin posibilitatea de a introduce:

- acţiuni în contencios administrativ obiectiv. Astfel, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, „când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanţa de contencios administrativ competentă de la sediul autorităţii publice emitente". Acţiunea introdusă de procuror va fi specifică contenciosului în anulare, vizând strict anularea actului. Posibilitatea de a solicita despăgubiri este exclusă deoarece Ministerul Public acţionează în vederea apărării legalităţii obiective, a ordinii publice şi nu a unui drept subiectiv. Această acţiune în contencios obiectiv nu va mai

putea fi retrasă, potrivit prevederilor art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Ministerul Public va putea solicita instanței competente, din oficiu sau la sesizare, suspendarea actului administrativ normativ până la pronunțarea instanței de fond atunci când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ [art. 14 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]. Instanța va soluționa cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților [art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

- acțiuni în contencios administrativ subiectiv. Art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 arată că „Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate". Aceasta este o acțiune asemănătoare cu cea pusă la dispoziție de lege Avocatului Poporului. Însă în acest caz introducerea acțiunii de către Ministerul Public se realizează cu acordul prealabil al persoanei vătămate și vizează expres acte administrative emise cu exces de putere.

Procurorul va iniția un contencios în anulare deoarece el nu se va putea substitui persoanei vătămate și nu va putea să evalueze și să solicite în instanță, în locul acesteia, acordarea de despăgubiri. Desigur însă că petiționarul, dacă își însușește acțiunea, va putea să solicite și acordarea de despăgubiri, transformând astfel acțiunea într-una de **contencios subiectiv, de plină jurisdicție.**

În vederea exercitării rolului său constituțional, art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004 a prevăzut că „la soluționarea cererilor în contencios administrativ, reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și

libertăţilor cetăţenilor"[1]. Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 65/2007[2] a subliniat că „în activitatea judiciară, mai ales în domeniul contenciosului administrativ, unde întotdeauna o parte a procesului este o autoritate publică, premisa pentru îndeplinirea rolului constituţional al Ministerului Public este tocmai participarea în şedinţă a reprezentantului său. Prin participarea reprezentantului Ministerului Public se impune o garanţie în plus atât în sensul apărării ordinii de drept, a intereselor generale ale societăţii, cât şi în ideea apărării drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, iar Ministerul Public are garantată posibilitatea de a-şi exercita în deplinătate rolul său constituţional".

Apreciem că reglementarea care consacră posibilitatea participării procurorului în orice fază procesuală în soluţionarea cererilor de contencios administrativ este pe deplin justificată, în condiţiile în care raporturile juridice conflictuale ce fac obiectul contenciosului administrativ depăşesc, în unele cazuri, interesul părţilor, intrând în sfera interesului public.

---

[1] Iniţial, art. 1 alin. (9) teza I din Legea nr. 554/2004 a prevăzut că participarea în instanţă a reprezentantului Ministerului Public este obligatorie. Ulterior, O.U.G. nr. 190/2005 *pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană*, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 332/2006, a modificat art. 1 alin. (9) teza I din Legea nr. 554/2004, arătând că „cererile în contencios administrativ se soluţionează fără participarea reprezentantului Ministerului Public". În preambul, Ordonanţa menţiona faptul că a avut în vedere angajamentele asumate de România în cadrul negocierilor de aderare la U.E. la Capitolul 24 „Justiţie şi afaceri interne" şi cuprinse în Strategia de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007 şi în Planul de acţiune pentru implementarea acesteia, aprobate prin H.G. nr. 232/2005, în sensul restrângerii rolului procurorului în litigiile civile. Ulterior, prin Legea nr. 262/2007, art. 1 alin. (9) din Legea contenciosului administrativ a fost modificat, fiind instituit caracterul facultativ al participării procurorului în litigiile de contencios administrativ, astfel încât acesta poate participa în prezent, în orice fază a procesului de contencios administrativ, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

[2] M.Of. nr. 107 din 13 februarie 2007.

Menţionăm faptul că necesitatea participării procurorului la soluţionarea cererilor de contencios administrativ, atunci când acesta apreciază că este util pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, a fost subliniată atât în deciziile Curţii Constituţionale[1], cât şi în doctrină[2]. O astfel de necesitate rezultă neîndoielnic din rolul Ministerului Public, prevăzut de art. 131 alin. (1) din Constituţie, de a reprezenta interesele generale ale societăţii.

Subliniem faptul că, prin unele legi speciale, s-a prevăzut obligativitatea participării procurorului în litigiile de contencios administrativ. Astfel, art. 23 din Legea nr. 33/1994 *privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, republicată[3], a prevăzut că soluţionarea cererii de expropriere se face cu participarea obligatorie a procurorului. Dispoziţia este pe deplin justificată de faptul că exproprierea ilustrează prevalenţa interesului public asupra intereselor private, iar procurorul este dator să vegheze ca utilitatea publică să fie declarată cu respectarea prevederilor legale care ocrotesc drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

e) autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. Potrivit prevederilor art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 „autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte

---

[1] A se vedea DCC nr. 1/1995 (M.Of. nr. 66 din 11 aprilie 1995) prin care Curtea s-a pronunţat cu privire la mai multe excepţii de neconstituţionalitate ridicate asupra dispoziţiilor art. 45 C.proc.civ. din 1865. În cadrul acestei decizii, Curtea a criticat faptul că „nu este posibilă participarea procurorului la procesele de contencios administrativ, deoarece Legea nr. 29/1990, anterioară Constituţiei, nu prevede acest lucru, or este fără nici o îndoială că în cadrul acestor procese există şi interese generale şi este interesată şi ordinea de drept".

[2] A se vedea *A. Popescu*, Necesitatea participării procurorului la judecarea cauzelor de competenţa instanţelor de contencios administrativ, în Dreptul nr. 3/1996, p. 36-37; *D.C. Dragoş*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 407.

[3] M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului".

Revocarea reprezintă operaţiunea juridică prin care organul emitent sau organul ierarhic superior desfiinţează (scoate din vigoare) actul administrativ în cauză, din oficiu sau la cererea subiectelor de drept interesate[1]. Revocarea realizată de organul emitent poartă denumirea de **retractare.**

Revocarea poate interveni doar în cazul actelor administrative individuale. Actele administrative normative sunt scoase din vigoare prin **abrogare.**

Actele administrative individuale care au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate, ele putând fi doar anulate de instanţa de contencios administrativ la cererea autorităţii publice emitente. Intervenţia instanţei este necesară pentru că aceasta, spre deosebire de autoritatea emitentă, se va putea pronunţa şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea.

Textul actual de lege precizează că acţiunea în anularea actelor care nu mai pot fi revocate poate fi introdusă de autoritatea publică în termen de un an de la data emiterii actului. În varianta iniţială a Legii nr. 554/2004 nu se prevedea un astfel de termen. Faptul că art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nu prevedea un termen în care putea fi introdusă acţiunea în anulare a actului administrativ de către autoritatea publică emitentă aducea, fără îndoială, atingere principiului securităţii circuitului juridic. Practic, oricând acte civile (inclusiv acte translative de proprietate) încheiate în baza actului administrativ nelegal puteau fi anulate în instanţă, determinând astfel insecuritatea juridică şi imposibilitatea garantării reale a dreptului de proprietate dobândit de terţi.

---

[1] Cu privire la instituţia revocării în dreptul administrativ a se vedea *I. Brad*, Revocarea actelor administrative, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009.

Un argument în plus în favoarea acestui punct de vedere este adus de jurisprudența[1] C.J.U.E., unde s-a subliniat în mod constant că retragerea unui act ilegal este permisă doar dacă intervine în anumite condiții strict precizate de Curte: retragerea actului să intervină într-un termen rezonabil (un termen de două luni sau mai mult de la emitere trebuie considerat rezonabil, iar un termen mai mare de doi ani trebuie considerat excesiv – Hotărârea T-20/96), respectarea principiului securității juridice și respectarea principiului protecției încrederii legitime[2] a beneficiarului actului care a crezut în aparența de legalitate a acestuia.

De asemenea, C.E.D.O., în Cauza *Brumărescu c. României*[3], a reținut că, prin neimpunerea unui termen înăuntrul căruia să poată fi exercitată o acțiune, se încalcă principiul securității raporturilor juridice.

Prin analogie, aceste principii ar trebui să se aplice și anulării actului prin intermediul instanței de contencios administrativ.

Subliniem faptul că, de la apariția Legii nr. 554/2004, jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost unitară și constantă în sensul aplicabilității în acest caz a termenului de decădere de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ în care putea fi exercitată acțiunea în anularea actului[4].

---

[1] A se vedea Cauza T-66/96, *Mellett c. Curții de Justiție*, Cauza T-221/97, publicate pe site-ul C.J.U.E. (*www.curia.eu*).

[2] Cu privire la principiul protecției încrederii legitime, a se vedea *S. Calmes*, Du principe de protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français, Paris, Ed. Dalloz, 2001; Cauza T-336/94, *Efisol SA c. Commission des Communautés européennes*, publicată pe site-ul C.J.U.E. (*www.curia.eu*).

[3] M.Of. nr. 414 din 31 august 2000.

[4] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1549/2006, Secția de contencios administrativ și fiscal (*https://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*). Instanța a apreciat că, de vreme ce art. 11 din Legea nr. 554/2004 reglementează termenele de introducere a acțiunilor în contencios și la alin. (4) stipulează expres și limitativ situațiile în care acțiunea poate fi introdusă oricând, iar între acestea nu este prevăzută și cea din art. 1 alin. (6), acțiunile autorității emitente întemeiate pe acest din urmă text de lege, nu pot fi legal introduse, decât cu respectarea termenelor reglementate de art. 11 din Legea nr. 554/2004, ce reprezintă regula „în materia conten-

Necesitatea existenţei unui termen rezonabil în care să poată fi introdusă acţiunea în anularea actului administrativ a fost observată şi de legiuitor, prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ, fiind prevăzut faptul că „acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului"[1]. Existenţa unei perioade determinate de timp în care poate fi introdusă acţiunea în anulare este de natură să responsabilizeze autorităţile publice cu privire la actele administrative emise.

Anularea de către instanţa de contencios administrativ a actului administrativ nelegal care nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice se face, de regulă, la cererea autorităţii emitente, întrucât persoana beneficiară a actului nu are interes să ceară aceasta[2].

---

ciosului administrativ". Asemănător s-a pronunţat Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie în deciziile nr. 1483/2006, nr. 3064/2006, nr. 3070/2006, nr. 3591/2006, nr. 1995/2006, nr. 3727/2006, nr. 279/2007 (a se vedea *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 11-13).

[1] Art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 262/2007 are următorul conţinut: „Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ *unilateral* [*s.n.* – C.-S.S.] nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului". Subliniem faptul că termenul „unilateral" a fost introdus în mod inutil în acest text, dat fiind că doar actele administrative unilaterale „se emit", în timp ce actele administrative bilaterale (contractele administrative) „se încheie". Prin urmare, expresia „autoritate publică emitentă" indică în mod automat şi tipul actului administrativ. Desigur, ipoteza prevăzută de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 are în vedere doar actele administrative individuale, actele administrative normative putând fi abrogate sau modificate oricând.

[2] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 574/2006 (M.Of. nr. 855 din 18 octombrie 2006), DCC nr. 638/2006 (M.Of. nr. 903 din 7 noiembrie

În practică pot exista şi cazuri în care introducerea acţiunii în anulare este consecinţa unui recurs administrativ realizat de persoana vătămată, fiind posibilă, prin urmare, individualizarea persoanei ale cărei drepturi sau interese au fost lezate prin actul respectiv. Astfel, remarcăm faptul că procedura prealabilă introducerii acţiunii în contencios administrativ instituită de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 devine inutilă în cazul în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. Conform art. 7 alin. (1) teza I din Legea contenciosului administrativ, „înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia".

Noţiunea de „revocare a actului administrativ" este definită în doctrina de drept administrativ[1] fie *în sens restrâns*, fie *în sens larg*. Prin „revocare" *în sens restrâns* se înţelege acea modalitate specifică de încetare a efectelor juridice ale actului administrativ prin care organul administrativ emitent desfiinţează acest act, purtând denumirea şi de „retractare" sau „retragere". Prin „revocare" *în sens larg* se înţelege desfiinţarea efectelor juridice ale unui act administrativ de către organul emitent sau de către cel ierarhic superior. Termenul de „revocare" este utilizat de Legea nr. 554/2004 în sens larg, aşa după cum reiese din formularea art. 7 alin. (1). Ca atare, atât în cazul în care persoana vătămată înaintează un recurs administrativ graţios la autoritatea emitentă a actului, cât şi în cazul în care este promovat un recurs administrativ

---

2006), nr. 63/2007 (M.Of. nr. 110 din 14 februarie 2007) şi DCC nr. 36/2009 (M.Of. nr. 119 din 26 februarie 2009).

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 83; *I. Alexandru, M. Căraşan, S. Bucur*, Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 392; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 346; *V. Vedinaş*, op. cit., 2015, p. 124; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 59; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 210; *I. Brad*, op. cit., 2009, p. 71.

ierarhic la autoritatea ierarhic superioară, în situaţia în care actul contestat „a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice"[1], acesta nu mai poate fi revocat de niciuna din aceste autorităţi. Ca răspuns la recursul administrativ prin care se cere revocarea actului administrativ intrat în circuitul civil, autoritatea emitentă a actului are posibilitatea ca, în condiţiile prevăzute de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, dacă apreciază că actul este nelegal, să introducă acţiunea în anulare la instanţa de contencios administrativ. Prin urmare, pot exista cazuri în care anularea actului administrativ nelegal să se facă de instanţa de contencios administrativ la cererea autorităţii emitente sesizate cu un recurs administrativ, sesizarea având prin urmare ca punct de plecare încălcarea unui interes legitim privat.

f) persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime, prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului neconstituţionale. Legea nr. 554/2004 reglementează în art. 1 alin. (7) faptul că „persoana vătămată în drepturile sau în interesele

---

[1] În art. 1 alin. (6) teza I din Legea nr. 554/2004 modificată prin Legea nr. 262/2007 se arată că: „Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât *a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice* [*s.n.* – C.-S.S.]". Observăm că legiuitorul foloseşte o formulare evazivă pentru a determina actele administrative care nu pot fi revocate: actele intrate în circuitul civil şi care au produs efecte juridice. Or, din momentul în care au fost publicate, sau, după caz, comunicate, actele administrative produc efecte juridice, dând naştere, modificând sau stingând drepturi şi obligaţii. Apreciem că ar fi fost mult mai util dacă legiuitorul ar fi menţionat cazurile prevăzute de doctrină în care actele administrative nu pot fi revocate: actele administrative pe baza cărora au luat fiinţă raporturi juridice contractuale, civile şi de dreptul muncii; actele administrative care au dat naştere unor drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate; actele administrative care au fost realizate material; actele administrative de sancţionare contravenţională – a se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 85-93; *I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur*, op. cit., 2005, p. 391-392; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 350-352; *V. Vedinaş*, op. cit., 2015, p. 125, 126; *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. II, ed. a 2-a, 2009, p. 61-65; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 213.

sale legitime prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului neconstituţionale se poate adresa instanţei de contencios administrativ, în condiţiile prezentei legi".

Se transpune astfel în legislaţie prevederea introdusă în Constituţie la modificarea sa din 2003 care arată că „Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale" [art. 126 alin. (6) teza a II-a din Constituţia revizuită].

Conform prevederilor art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă". Acest articol trebuie corelat cu prevederile art. 146 lit. d) din Constituţie potrivit căruia Curtea Constituţională „hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate privind legile şi ordonanţele, ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial; excepţia de neconstituţionalitate poate fi ridicată şi direct de Avocatul Poporului".

Din aceste prevederi reiese că excepţia de neconstituţionalitate a unei ordonanţe de Guvern se poate ridica:

A. pe cale indirectă, fiind invocată mai întâi în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial. În acest caz poate fi vorba:

1. De o acţiune care are un alt obiect decât contestarea unei ordonanţe de Guvern, când una dintre părţi poate ridica excepţia de neconstituţionalitate a unei ordonanţe de Guvern sau a prevederilor dintr-o ordonanţă de Guvern care are legătură cu soluţionarea cauzei. În cazul respingerii excepţiei de neconstituţionalitate de către Curtea Constituţională, instanţa de judecată va soluţiona pe fond litigiul ţinând cont de prevederile ordonanţei de Guvern contestate la Curte. În cazul admiterii excepţiei de neconstituţionalitate de către Curtea Constituţională, instanţa de judecată va soluţiona fondul cauzei înlăturând de la aplicare acele prevederi ale ordonanţei declarate neconstituţionale şi care au legătură cu soluţionarea speţei respective.

2. De o acțiune în contencios administrativ având ca **obiect subsidiar** constatarea neconstituționalității unei ordonanțe de Guvern sau a anumitor dispoziții dintr-o ordonanță de Guvern, în condițiile arătate de art. 9 din Legea nr. 554/2004. Subliniem faptul că nu este admisibilă sesizarea Curții Constituționale cu o excepție de neconstituționalitate care să formeze **obiectul principal** al unei acțiuni, o astfel de sesizare fiind contrară dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție. Art. 146 lit. d) teza I din Constituție utilizează expresia de „excepții de neconstituționalitate", acestea înscriindu-se în mod firesc în cadrul excepțiilor de procedură prin care partea care le ridică, instanța de judecată din oficiu sau procurorul urmărește împiedicarea unei judecăți care s-ar întemeia pe o dispoziție legală neconstituțională. Practic, dacă obiectul acțiunii principale introduse la instanța de judecată ar fi constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență a Guvernului ori a unor dispoziții din aceasta, excepția de neconstituționalitate ar fi transformată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și astfel natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății[1]. În jurisprudență s-a arătat că „*deși emană de la o*

[1] În varianta inițială a Legii nr. 554/2004 art. 9 alin. (1) prevedea că „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate". Prin Decizia nr. 660/2007 Curtea Constituțională a admis această excepție de neconstituționalitate, constatând că „dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță". În vederea punerii de acord a Legii contenciosului administrativ cu DCC nr. 660/2007, legiuitorul a modificat conținutul art. 9 alin. (1) prin Legea nr. 100/2008 *pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea nr. 554/2004*. Astfel, art. 9 alin. (1) prevede în prezent faptul că „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, *în măsura în care obiectul principal nu*

autoritate publică, ordonanțele Guvernului nu sunt acte administrative, supuse controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ. Ele sunt acte normative cu putere de lege, adoptate în temeiul delegării legislative, în condițiile prevăzute de art. 115 din Constituția României, iar instanța de contencios administrativ se poate pronunța numai asupra efectelor vătămătoare ale unei ordonanțe sau dispoziții a acesteia, declarate neconstituționale prin decizie a Curții Constituționale, potrivit art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004"[1]. În litigiile privind obținerea de despăgubiri ca urmare a vătămărilor provocate prin ordonanțe, calitate procesuală pasivă va avea Guvernul, ca autoritate emitentă, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 și persoanele care au contribuit la elaborarea sau adoptarea ordonanței, în condițiile prevăzute în art. 16 din lege[2].

Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 *privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată[3], sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond [art. 9 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților [art. 9 alin. (3) teza I din Legea nr. 554/2004]. Conform

---

este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță [s.n. – C.-S.S.]".

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 3150/2006, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 294.

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 3880/2011, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 299.

[3] Alin. (1) și (3) ale art. 29 din Legea nr. 47/1992 *privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* (M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010) au următorul conținut: Art. 29 – (1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia. (3) Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție instanța de contencios administrativ va putea să analizeze fondul cauzei doar dacă ordonanța sau, după caz, dispoziții din ordonanță au fost declarate neconstituționale de Curtea Constituțională. În cazul respingerii excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională, instanța de contencios administrativ va trebui să respingă acțiunea ca inadmisibilă [art. 9 alin. (3) teza a II-a și a III-a din Legea nr. 554/2004].

B. Pe cale directă, excepția de neconstituționalitate fiind invocată de Avocatul Poporului în fața Curții Constituționale, conform art. 146 lit. d) din Constituția revizuită.

În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I [art. 9 alin. (4) teza I din Legea nr. 554/2004]. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a arătat că „opțiunea judecătorului fondului în a considera că decizia [Curții Constituționale de admitere a excepției de neconstituționalitate] are efecte doar pentru viitor, nefiind posibil ca în baza acestei decizii să fie anulate acte administrative anterioare în condițiile în care excepția de neconstituționalitate nu s-a ridicat în aceste dosare, este greșită. Este adevărat că deciziile Curții Constituționale au putere numai pentru viitor, dar interpretarea corectă a prevederii este aceea conform căreia decizia se aplică în toate cazurile în care nu s-a hotărât definitiv/irevocabil cu privire la actele administrative a căror anulare s-a cerut și care au fost întemeiate tocmai pe acele dispoziții legale care au fost constatate ca fiind neconstituționale. Decizia Curții Constituționale nu are efect direct asupra cauzelor definitiv soluționate și care au intrat sub autoritatea lucrului judecat. Mai mult, în aceste situații, în Legea nr. 554/2004 modificată și completată, există procedura instituită de dispozițiile art. 9 alin. (4) care permite ca acțiunea în contencios administrativ prin care se solicită anularea unui act administrativ nelegal emis în baza unei ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale să fie introdusă într-un termen de decădere de un

an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I"[1].

Utilitatea procedurii instituite de art. 9 din Legea nr. 554/2004 este dată de:

- faptul că nu este posibilă ridicarea unei excepții de neconstituționalitate a unei ordonanțe de Guvern sau a anumitor dispoziții dintr-o ordonanță de Guvern direct în fața Curții Constituționale. De aici rezultă necesitatea existenței unul litigiu prealabil.

- în situația în care Curtea Constituțională declară neconstituțională ordonanța de Guvern sau anumite prevederi din ordonanța respectivă, ea nu se poate pronunța și cu privire la cererile de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acea ordonanță, la anularea unor acte administrative emise în baza acestora sau la obligarea autorității publice la emiterea unor acte administrative sau la realizarea unor operațiuni administrative. Cu privire la aceste aspecte se va pronunța instanța de contencios administrativ, conform prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

g) prefectul. Prefectul poate introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prevăzute de art. 123 alin. (5) din Constituție, ale Legii contenciosului administrativ și ale Codului administrativ care a abrogat Legea nr. 340/2004 *privind prefectul și instituția prefectului*.

Astfel, cu ocazia exercitării controlului de tutelă administrativă, prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale [art. 3 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004]. Obiectul cererii îl formează anularea pe motiv de nelegalitate a unui act al consiliului județean, al celui local sau al primarului [art. 123 alin. (5) din Constituție].

Acțiunea în contencios administrativ introdusă de prefect este o acțiune în contencios obiectiv în anulare. Acțiunea introdusă de prefect la instanța de contencios administrativ cu ocazia exercitării controlului de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale poate avea ca obiect doar anularea totală sau parțială a unui act administrativ, prefectul neputând solicita plata unor

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1465/2015, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

despăgubiri materiale sau morale[1]. De asemenea, acțiunea introdusă de prefect vizează ocrotirea unui interes legitim public referitor la apărarea ordinii de drept și a democrației constituționale, fiind o acțiune tipică de contencios obiectiv. Această acțiune nu va mai putea fi retrasă potrivit prevederilor art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect potrivit art. 123 alin. (5) din Constituție și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este un mecanism procesual care se constituie ca o veritabilă garanție împotriva arbitrariului și abuzului de putere[2].

Controlul de tutelă administrativă vizează exclusiv *legalitatea* actelor administrative, nu și *oportunitatea* emiterii acestora.

Noțiunea de control de tutelă administrativă este de origine franceză unde a evoluat în același timp cu acordarea personalității juridice colectivităților locale și cu tendința de creștere a autonomiei autorităților publice locale. În Franța timp de mulți ani, actele autorităților locale au fost supuse unui control *a priori*, trebuind să fie aprobate în mod expres pentru intrarea lor în vigoare. Acest tip de control a fost apoi atenuat, fiind realizat *a posteriori*, după intrarea în vigoare a actului administrativ, de către reprezentanții Guvernului în teritoriu (prefecți). Legea descentralizării din 1982 a înlăturat în Franța termenul de „tutelă administrativă" pentru controlul autorităților publice locale, acesta fiind înlocuit cu termenul de control de legalitate. Observăm însă că în România, Legea nr. 554/2004 utilizează expres termenul de „tutelă administrativă"[3]

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 505.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2398/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal în *I. Rîciu*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, legislație conexă și jurisprudență, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 20.

[3] Precizăm că termenul de „tutelă" este încetățenit în legislația dreptului civil în general ca o măsură de ocrotire a persoanelor fizice lipsite de capacitate de exercițiu prin desemnarea unei persoane (tutore) care va încheia acte juridice în numele acestora. Transpunerea acestei instituții în planul dreptului administrativ ar presupune ca organele de tutelă administrativă să poată încheia acte juridice în numele autorităților publice asupra cărora se exercită tutela. Or, în realitate organele de tutelă administrativă au atribuții doar asupra exercitării controlului de legalitate al actelor

în denumirea marginală a articolului 3, în viziunea legiuitorului român controlul de tutelă administrativă fiind exercitat de prefect asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale şi de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici asupra actelor autorităţilor publice centrale şi locale privind funcţia publică.

Exercitarea controlului de tutelă de către prefect se justifică prin aceea că potrivit prevederilor art. 123 din Constituţie şi art. 249 alin. (1) din Codul administrativ (art. 1 din Legea nr. 340/2004 *privind prefectul şi instituţia prefectului*), prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local, fiind garantul respectării legii şi a ordinii publice la nivel local, calitate în care are rolul de a veghea ca toate actele administrative adoptate de autorităţile publice locale să respecte reglementările naţionale, menţinând astfel caracterul unitar al statului. În condiţiile existenţei autonomiei locale prefectul nu va putea să anuleze în mod direct actele administrative ale autorităţilor locale pe care le consideră legale, ci va trebui să introducă o acţiune în faţa instanţei de contencios administrativ competente.

➢ **Actele juridice care formează obiectul controlului de legalitate exercitat de prefect**

Art. 123 alin. (5) din Constituţie se referă la posibilitatea prefectului de a ataca „în faţa instanţei de contencios administrativ un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal", având în vedere, prin urmare, orice tip de act de gestiune publică (atât actele administrative unilaterale, cât şi cele bilaterale – contractele administrative). Actele de gestiune privată (de drept civil, drept comercial, drept al muncii etc.) nu intră sub incidenţa art. 123 alin. (5) din Constituţie pentru că dispoziţia constituţională se referă la posibilitatea prefectului de a ataca actele respective, „în faţa instanţei de contencios

---

autorităţilor publice controlate. De aceea în doctrină unii autori au subliniat că legiuitorul ar trebui să renunţe la noţiunea de „tutelă administrativă" în favoarea noţiunii de control de legalitate – a se vedea *D. Miron*, Scurte consideraţii privitoare la raportul de tutelă administrativă, în Revista de Drept Public nr. 3/2005, p. 126-128.

administrativ", or în materia litigiilor privind actele de gestiune privată sunt competente instanțele de drept comun.

Spre deosebire de textul constituțional, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se referă la faptul că prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ „actele **emise** [*s.n.* – C.-S.S.] de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale", având în vedere prin urmare doar actele administrative unilaterale, dat fiind că actele având caracter bilateral se **încheie**, nu se **emit**. De asemenea, observăm că art. 123 alin. (5) din Constituție nu se referă și la actele președintelui consiliului județean, spre deosebire de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care folosește o expresie generală – „actele emise de autoritățile administrației publice locale" – în care vor intra desigur și dispozițiile emise de președintele consiliului județean. Prin urmare, prin art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se încalcă prevederile art. 123 alin. (5) din Constituție, prin reducerea sferei de aplicabilitate a prevederilor constituționale.

Interesant este faptul că reglementarea din art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu este un caz izolat, existând în dreptul pozitiv numeroase prevederi care restrâng controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect doar la sfera actelor administrative unilaterale emise de autoritățile administrației publice locale, în ciuda prevederilor constituționale din art. 123 alin. (5). Astfel, în forma inițială a Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale[1] în art. 101 se arăta că în exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor adoptate și emise de autoritățile administrației publice locale și județene, **cu excepția celor de gestiune curentă**, prefectul putea ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele acestora, dacă le considera ilegale. Această prevedere a dat naștere la controverse în doctrina vremii[2]. S-a susținut cu privire la contractele administrative că acestea intră în noțiunea de *acte de gestiune curentă* și ele nu pot fi atacate de prefect sub nicio formă

[1] M.Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

[2] *D. Apostol-Tofan*, Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu, în Caietul Științific nr. 8/2006. Secțiunea pentru științe juridice și administrative, p. 324-327.

sau, din contră, că prefectul ar putea să atace aceste acte doar la instanţa de drept comun; de asemenea s-a considerat că prin noţiunea de *acte de gestiune curentă* se înţeleg actele de gestiune privată (contracte civile, comerciale) care puteau fi atacate la instanţa de drept comun, spre deosebire de actele de gestiune publică (contractele administrative) care erau atacate la instanţa de contencios administrativ[1].

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, precum şi Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, în varianta iniţială, au menţinut exceptarea actelor de gestiune curentă de la controlul de legalitate exercitat de prefect. Astfel, art. 134 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 215/2001 în varianta iniţială arăta că prefectul, ca reprezentant al Guvernului, „exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autorităţile administraţiei publice locale şi judeţene, precum şi ale preşedintelui consiliului judeţean, cu excepţia actelor de gestiune curentă". Trebuie observat că, încă de la adoptarea Legii nr. 215/2001, în doctrina administrativă s-a propus modificarea art. 134 alin. (1) lit. b) în sensul renunţării la calificarea actelor ce pot fi atacate ca fiind *administrative*, în ideea de a putea fi admis şi controlul asupra actelor cu caracter contractual[2].

Doctrina a resimţit în tot acest timp nevoia unor clarificări legale. Astfel, noţiunea de acte de gestiune curentă a fost calificată de doctrină ca o noţiune lipsită de precizie, ce dă posibilitatea unei interpretări cu totul subiective a naturii juridice a actelor în cauză, de unde concluzia necesităţii adoptării unor prevederi mai clare, precise, care să înlăture orice posibilitate de interpretare contradictorie a sensului acestei noţiuni[3].

---

[1] *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 180-184; *C.-S. Săraru*, Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudenţă, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 7-50.

[2] *R.N. Petrescu*, Unele observaţii cu privire la noua lege a administraţiei publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 4/2002, p. 114.

[3] *D. Brezoianu*, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 437.

În urma acestor critici doctrinare, în legislație se va remarca o schimbare de viziune. Prin Legea nr. 554/2004 și prin modificările aduse ulterior Legii nr. 340/2004 se va renunța la expresia „acte de gestiune".

Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată în 2008[1], a prevăzut în art. 19 alin. (1) lit. e) că în calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului. H.G. nr. 460/2006 *pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului* „dezvoltă" reglementarea legală arătând că structurile de specialitate ale instituției prefectului, în exercitarea atribuțiilor de verificare a legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, pot verifica legalitatea contractelor încheiate de aceste autorități, asimilate potrivit legii actelor administrative, ca urmare a sesizării prefectului de către persoanele care se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim [art. 6 pct. 2 lit. c)].

Observăm însă că prevederea art. 6 pct. 2 lit. c) din H.G. nr. 460/2006 adaugă la lege [încălcând astfel art. 108 alin. (1) din Constituție care dispune că: „hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor"], asimilarea contractelor administrative cu actele administrative nefiind menționată de Legea nr. 340/2004, ci de Legea nr. 554/2004. Asimilarea are un caracter excepțional, fiind de strictă interpretare (*exceptio est strictissimae interpretationis*), domeniul de aplicabilitate fiind redus la reglementările conținute de Legea nr. 554/2004.

În prezent Legea nr. 340/2004 *privind prefectul și instituția prefectului* a fost abrogată de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ care a preluat majoritatea reglementărilor din acest act normativ. Prin art. 255 alin. (1) din Codul administrativ s-a preluat reglementarea art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004,

[1] Legea nr. 340/2004 a fost publicată în M.Of. nr. 658 din 21 iulie 2004, a fost modificată prin O.U.G. nr. 179/2005, Legea nr. 181/2006 și Legea nr. 262/2007, fiind republicată în M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare.

arătându-se că prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului.

Verificarea legalității contractului administrativ este însă lipsită de finalitate deoarece Legea nr. 554/2004, așa după cum vom vedea, nu permite atacarea în instanța de contencios administrativ de către prefect a contractelor administrative, dacă consideră că acestea conțin prevederi ilegale.

Legea nr. 554/2004 prevede în art. 3 alin. (1) că „prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru". Până la soluționarea cauzei, actul atacat este suspendat de drept.

Alături de inițiatorul Legii nr. 554/2004 considerăm că din modul de formulare a textului art. 3 alin. (1), unde se vorbește despre „actele emise" se subînțelege că legiuitorul a avut în vedere numai actele administrative unilaterale[1].

În jurisprudență de asemenea s-a subliniat, prin decizia I.C.C.J. nr. 11/2015 pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept[2], faptul că „în interpretarea dispozițiilor art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu dispozițiile art. 63 alin. (5) lit. e) și art. 115 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 19 alin. (1) lit. a) și lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 123 alin. (5) din Constituție, prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 295.
[2] M.Of. nr. 501 din 8 iulie 2015.

nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare"[1]. Prin urmare, nu pot face obiectul controlului de tutelă administrativă exercitată de prefect actele administrative asimilate: *contractele administrative, refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim* și *faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.* De altfel, prin decizia I.C.C.J. nr. 26/2016 pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept[2] s-a arătat că „*dispozițiile art. 3 «Tutela administrativă» din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*".

Spre deosebire de legislația românească, în Franța, urmându-se dictonul *pas de tutelle sans texte*[3] – nicio tutelă fără text [de lege] – reprezentantul statului în colectivitățile teritoriale controlează, în virtutea art. L3132-1 raportat la art. L3131-2 pct. 4 din Codul general al colectivităților teritoriale[4], legalitatea contractelor administrative încheiate de autoritățile locale din comune, departa-

---

[1] Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 definește actul administrativ ca fiind „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice".

[2] M.Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016.

[3] *B. Pacteau*, Manuel de contentieux administratif, Ed. Presses Universitaires de France, 2e édition, 2010, p. 112.

[4] Codul general al colectivităților teritoriale a fost promulgat în partea sa legislativă în 1996 prin Legea nr. 96-142 din 21 februarie 1996 (JORF n°47 du 24 février 1996) și în partea sa reglementară de abia în 2000 prin Decretul nr. 2000-318 din 7 aprilie 2000 (JORF n°85 du 9 avril 2000), ulterior suferind numeroase modificări.

mente şi regiuni, referitoare la împrumuturi, achiziţii publice (cu excepţia contractelor de achiziţii care au o valoare inferioară unui anumit prag definit de Cod), precum şi contractele de concesiune a serviciilor publice locale şi contractele de parteneriat. Reprezentantul statului poate sesiza tribunalul administrativ dacă apreciază că un contract administrativ este contrar legii.

Considerăm că şi în România, *de lege ferenda* se impune ca **prefectul să poată ataca în contencios administrativ contractele administrative, dacă consideră că sunt încălcate prevederile legale cu privire la fazele premergătoare încheierii contractului sau cu privire la încheierea, modificarea, interpretarea, executarea şi încetarea contractului.** Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 ar trebui completat cu precizarea că „prefectul poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise ***sau încheiate*** de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale". Această modificare este necesară pentru că, aşa cum am subliniat mai sus, în reglementarea actuală art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este neconstituţional, contravenind prevederilor art. 123 alin.(5) din Constituţie.

Dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean pot forma obiectul controlului de legalitate exercitat de prefect? Observăm că art. 123 alin. (5) din Constituţie arătând în mod expres că pot forma obiectul controlului de legalitate exercitat de prefect actele consiliului judeţean, ale celui local sau ale primarului, nu include printre acestea şi actele preşedintelui consiliului judeţean. Aceste dispoziţii au fost preluate şi de art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004. De asemenea, art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001 arăta că „dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi hotărârile consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului în condiţiile legii care îi reglementează activitatea", fiind excluse prin urmare de la acest control dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean. Codul administrativ a preluat în art. 200 prevederea art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001.

Pe de altă parte, Legea nr. 215/2001 şi, în prezent Codul administrativ au prevăzut că preşedintele consiliului judeţean este o autoritate executivă în judeţe [art. 1 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 215/2001, respectiv în prezent art. 5 lit. n) din Codul

administrativ] şi instituie obligaţia pentru secretarul judeţului de a comunica dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean prefectului însoţite de eventualele obiecţii cu privire la legalitate [art. 106 alin. (2) coroborat cu prevederile art. 48 din Legea nr. 215/2001, respectiv în prezent art. 197 alin. (1) din Codul administrativ].

În trecut Legea nr. 90/2001 (abrogată în prezent de Codul administrativ) a prevăzut expres în art. 30 alin. (3) faptul că prefectul putea exercita controlul asupra legalităţii actelor administrative ale preşedintelui consiliului judeţean.

În opinia noastră, **reglementarea prin lege a competenţei prefectului de a verifica legalitatea actelor emise de preşedinţii consiliilor judeţene încalcă art. 123 alin. (5) din Constituţie, întrucât textul constituţional invocat nu prevede în enumerarea limitativă a actelor care pot fi atacate de prefect la instanţele de contencios administrativ şi actele preşedintelui consiliului judeţean.** Or, nu se poate adăuga prin lege un nou subiect de drept ale cărui acte să fie supuse controlului de legalitate exercitat de prefect, extinderea sferei de aplicare a prevederilor art. 123 alin. (5) din Constituţie putând fi realizată numai printr-o lege de revizuire a Constituţiei.

➢ **Condiţiile de exercitare a controlului de legalitate de către prefect**

Hotărârile consiliului judeţean şi ale consiliului local, precum şi dispoziţiile primarului se comunică de secretarul unităţii administrativ-teritoriale, însoţite de eventualele obiecţii cu privire la legalitate, prefectului de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării [art. 197 alin. (1) din Codul administrativ care preia dispoziţiile art. 48 alin. (2) şi (3), art. 68 alin. (2) şi art. 98 din Legea nr. 215/2001].

Dacă prefectul consideră că un act comunicat în aceste condiţii este nelegal, îl poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ în condiţiile prevăzute de Legea nr. 554/2004. Respectarea principiului autonomiei locale nu îi dă dreptul prefectului de a anula el însuşi actul considerat nelegal, nici de a-l

modifica, nici de a-l substitui[1], ci doar de a solicita anularea lui în fața instanței de contencios administrativ.

Legea nr. 554/2004 arată că prefectul poate formula acțiunea împotriva actelor administrative individuale în termen de 6 luni de la data când a cunoscut existența actului nelegal [art. 3 alin. (1) coroborat cu prevederile art. 11 alin. (1) și art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004], acțiunea putând fi introdusă, pentru motive temeinice, și peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data luării la cunoștință [art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. Termenul de 6 luni este termen de prescripție, iar termenul de un an este termen de decădere [art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/2004]. Termenul de prescripție de 6 luni poate fi supus suspendării, întreruperii sau repunerii în termen în condițiile prevăzute de Codul civil în Cartea a VI-a, Titlul I – Prescripția extinctivă.

Precizăm faptul că prin Decizia nr. 795/2007[2], Curtea Constituțională a reținut că: *„în jurisprudența în materie a Curții Constituționale, spre exemplu DCC nr. 635/2007, instanța de contencios constituțional a reținut constant că «limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acțiune, și anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, reprezintă măsuri de protecție a stabilității și securității raporturilor juridice create și a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, termene rezonabile în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acționa, în condițiile legii». Așadar, chiar dacă subiecții acțiunii în contencios administrativ prevăzuți de art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 [prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici] au o calitate specială, aceasta nu le conferă posibilitatea eludării condițiilor legale de exercitare a dreptului la acțiune"*.

În opinia noastră acțiunea în contencios administrativ introdusă de prefect menită să ocrotească interesul public nu ar trebui să fie supusă unui termen de prescripție sau de decădere. În acest caz, reglementarea legală a unui astfel de termen de prescripție poate

---

[1] A se vedea *R. Voinea*, Tutela administrativă exercitată de prefect, în Revista de Științe Juridice nr. 3-4/2005, p. 159.

[2] M.Of. nr. 711 din 22 octombrie 2007.

îmbrăca valenţe de neconstituţionalitate. Constituţia revizuită prevede în art. 136 alin. (4) că bunurile proprietate publică sunt inalienabile. O consecinţă a inalienabilităţii este imprescriptibilitatea [prevăzută şi de art. 861 alin. (1) C.civ.] extinctivă şi achizitivă a bunurilor proprietate publică. Astfel, dacă un consiliu local adoptă o hotărâre prin care se aprobă încheierea un contract cu un particular având ca obiect înstrăinarea unui bun proprietate publică, prefectul va putea ataca această hotărâre în cel mult 6 luni de la momentul comunicării actului către prefect. Or, acest act este lovit de nulitate absolută şi acţiunea în anulare introdusă de prefect ar trebui să fie imprescriptibilă, altfel prevederea art. 136 alin. (4) din Constituţie ar fi lipsită de finalitate. Dacă acţiunea prefectului, menită să ocrotească interesele publice din actele autorităţilor administraţiei publice locale, este supusă unui termen de prescripţie se pune întrebarea cum mai poate fi prefectul garantul respectării legii şi a ordinii publice la nivel local aşa cum reiese din prevederile art. 252 ale Codului administrativ [art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004]. Considerăm, prin urmare, că exercitarea controlului de legalitate asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale nu ar trebui să fie supusă unui termen de prescripţie.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, în cazul acţiunilor introduse de prefect nu este obligatorie plângerea prealabilă. Considerăm că, deşi legea nu îl obligă pe prefect, acesta va putea să solicite, înainte de a introduce acţiunea în contencios administrativ, autorităţilor care au emis/adoptat actul pretins nelegal, să reanalizeze actul în vederea modificării sau revocării acestuia.

Acţiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru [art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Art. 123 alin. (5) teza a II-a din Constituţie prevede că actul atacat de prefect la instanţa de contencios administrativ este suspendat de drept. Legea nr. 554/2004 precizează în art. 3 alin. (3) că actul este suspendat de drept până la soluţionarea cauzei.

Apreciem că într-o viitoare revizuire a Constituţiei, teza a II-a a art. 123 alin. (5) care se referă la suspendarea de drept ar trebui abrogată, această reglementare fiind o piedică în calea autonomiei administrative locale reale. Suspendarea de drept a actului se poate transforma în practică într-un instrument de şicanare a activităţii

autorităţilor administraţiei publice locale realizată de multe ori pe considerente politice. Astfel, ori de câte ori prefectul are o suspiciune asupra legalităţii unui act administrativ adoptat de autorităţi ale administraţiei publice locale, simpla atacare la instanţa de contencios administrativ va determina suspendarea actului, care va opera până la soluţionarea cauzei.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată[1], a prevăzut că prefectul era înalt funcţionar public [art. 12 lit. c)] şi avea interdicţia de a face parte dintr-un partid politic [art. 44 alin. (2)]. În prezent, conform art. 389 lit. b) din Codul administrativ, prefectul este încadrat în continuare în categoria înalţilor funcţionari publici, dar noua reglementare nu mai menţine interdicţia acestuia de a face parte dintr-un partid politic.

Factorul politic nu poate fi totuşi înlăturat din activitatea prefectului, acesta fiind reprezentantul Guvernului pe plan local şi acţionând pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare, conform art. 253 din Codul administrativ [art. 19 alin (1) lit. b) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului]. De aceea, apreciem că menţinerea regulii suspendării de drept a actului administrativ atacat de prefect la instanţa de contencios administrativ nu face altceva decât să acţioneze ca o frână în calea realizării unei veritabile autonomii locale.

În plus, în raport cu prevederile art. 15 din Legea nr. 554/2004, prefectul are o poziţie privilegiată, acesta nefiind obligat să justifice un pericol iminent care să motiveze suspendarea, spre deosebire de ceilalţi reclamanţi[2].

Considerăm că toate aceste aspecte negative relevate militează pentru renunţarea la suspendarea de drept şi conferirea dreptului instanţei de contencios administrativ de a aprecia dacă se impune sau nu suspendarea în funcţie de pericolul concret prin care se aduce atingere realizării interesului public.

h) Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici. Legea nr. 554/2004 a inclus Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, alături de prefect,

---

[1] M.Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[2] *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 151.

în categoria autorităților care pot exercita un control de tutelă administrativă.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici are, potrivit prevederilor art. 401 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ [art. 22 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici*], atribuția de a monitoriza și controla modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice. În virtutea acestei atribuții, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are, potrivit art. 403 din Codul administrativ [art. 22 alin. (3) din Legea nr. 188/1999], legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii contenciosului administrativ, cu privire la actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația funcției publice.

Acțiunea în contencios administrativ introdusă de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în aceste condiții este o acțiune în contencios obiectiv în anulare. Această acțiune nu va mai putea fi retrasă potrivit prevederilor art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Legea nr. 554/2004 a prevăzut că actul atacat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici era suspendat de drept. În urma modificării art. 3 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, legiuitorul a renunțat la suspendarea de drept a actelor atacate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, introducând în schimb posibilitatea, cu privire la actele emise de autoritățile administrației publice locale, de a sesiza prefectul cu motivele de nelegalitate ale acestora [art. 403 alin. (2) din Codul administrativ]. Desigur că, în condițiile în care prefectul va aprecia, în urma sesizării, că actul este nelegal, îl va ataca la instanța de contencios administrativ, urmând ca acesta să fie suspendat de drept din momentul introducerii acțiunii.

Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 arată că Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca la instanța de contencios administrativ atât actele *autorităților publice locale*, cât și pe cele ale *autorităților publice centrale* și doar *în cazul nerespectării legislației privind funcția publică*, ceea ce a determinat, pe bună dreptate, critica doctrinei cu privire la alegerea legiuitorului de a

încadra acest tip de control în categoria controlului de tutelă administrativă, considerându-se că în realitate ar fi vorba despre un control administrativ specializat[1].

i) orice subiect de drept public, în condițiile legii. Legea nr. 554/2004 conferă prin art. 1 alin. (8) calitate procesuală activă oricărui subiect de drept public, în condițiile legii.

Subiectele de drept public (autoritățile publice) pot exercita acțiuni în contencios subiectiv atunci când sunt vătămate într-un drept al lor și acțiuni în contencios obiectiv atunci când este apărat un interes legitim public[2]. Autoritățile publice pot avea personalitate juridică conferită prin actul de reglementare prin care au fost înființate[3] (de exemplu Administrația prezidențială, Guvernul, ministerele, unitățile administrativ-teritoriale etc.) sau pot fi lipsite de personalitate juridică (consiliul județean, consiliul local, primarul etc.).

Unele autorități publice lipsite de personalitate juridică pot fi învestite prin acte normative sau administrative cu puterea de a reprezenta în instanță o persoană juridică de drept public. Astfel, potrivit prevederilor art. 109 alin. (1) din Codul administrativ [art. 21 alin. (2) din Legea nr. 215/2001], primarul este cel care reprezintă orașul, comuna sau municipiul în justiție. O precizare foarte importantă este făcută de art. 109 alin. (2) din Codul administrativ [art. 21 alin. (2^1) din Legea nr. 215/2001] care arată că pentru apărarea intereselor unităților administrativ-teritoriale, primarul stă în judecată ca reprezentant legal și nu în nume personal.

Legislația nu conferă expres posibilitatea pentru primar de a ataca în instanța de contencios administrativ hotărârile consiliului local pe care le consideră ilegale, o astfel de posibilitate fiind consacrată de legislație, în principal, pentru prefect în exercitarea

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 325.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 54.

[3] Potrivit prevederilor art. 191 C.civ.: „(1) Persoanele juridice de drept public se înființează prin lege. (2) Prin excepție de la dispozițiile alin. (1), în cazurile anume prevăzute de lege, persoanele juridice de drept public se pot înființa prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte moduri prevăzute de lege".

controlului de tutelă administrativă. Subliniem faptul că potrivit prevederilor art. 96 alin. (1) din Codul administrativ [art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001], unitatea administrativ-teritorială este cea care are personalitate juridică de drept public şi nu autoritatea sa deliberativă (consiliul local) sau executivă (primarul)[1]. În aceste condiţii exercitarea efectivă a capacităţii procesuale în numele acestei persoane juridice (unitatea administrativ-teritorială) este conferită expres de art. 109 alin. (1) din Codul administrativ [art. 21 alin. (2) din Legea nr. 215/2001] primarului, consiliul local neputând avea calitatea de parte într-un proces decât acolo unde legea îi conferă expres această posibilitate[2]. Ţinând cont de aceste prevederi ale Legii nr. 215/2001 [în prezent Codul administrativ], precum şi de reglementarea Legii nr. 554/2004, Înalta Curte de Casaţie şi

---

[1] A se vedea şi A. Iorgovan, *Noua Lege a administraţiei publice locale şi personalitatea de drept public a unităţilor administrativ-teritoriale*, în Dreptul nr. 9/2001, p. 26-40.

[2] Prin decizia I.C.C.J. nr. 1215/2006, Secţia de contencios administrativ şi fiscal s-a pronunţat cu privire la dreptul primarului de a exercita drepturi procesuale şi de a-şi asuma obligaţii procesuale în numele comunei sau oraşului. Observăm că, pe de o parte, Legea nr. 215/2001 arăta la acea dată în art. 19 că unităţile administrativ-teritoriale sunt *persoane juridice de drept public* (*s.n.* – C.-S.S.), cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu [în prezent acest aspect este reglementat de art. 96 alin. (1) din Codul administrativ]. Pe de altă parte, potrivit dispoziţiilor art. 121 din Constituţia României, revizuită, autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe, sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii. Curtea arată că „în sensul acestor reglementări legale, atât consiliul local, cât şi primarul nu sunt persoane juridice, ci organe ale acesteia, adică ale comunei, oraşului, municipiului, după caz. Rezultă, aşadar, că *are capacitate procesuală, numai colectivitatea teritorială locală, învestită cu personalitate juridică proprie şi care este reprezentată în justiţie prin unul dintre organele sale (primarul sau consiliul local), iar nu acestea din urmă, care sunt lipsite de personalitate juridică. În calitatea lor de autorităţi ale administraţiei publice prin care se înfăptuieşte autonomia locală, primarul şi consiliul local dispun de o capacitate juridică proprie pe care, însă, o pot exercita doar în numele şi interesul persoanei juridice pe care o reprezintă* (*s.n.* – C.-S.S.)".

Justiție a stabilit prin Decizia nr. 12/2015 pronunțată de *Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept*[1] faptul că *unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București*[2]. Primarul are la dispoziție posibilitatea de a-l sesiza pe prefect cu privire la ilegalitatea observată într-o hotărâre a consiliului local, acesta din urmă având competența de a exercita controlul de legalitate asupra actelor adoptate de autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale.

Cu privire la exercitarea de către primar a acțiunii în instanță pentru apărarea intereselor unităților administrativ-teritoriale, art. 109 alin. (3) din Codul administrativ [art. 21 alin. (3) din Legea nr. 215/2001] prevede că atribuția de reprezentare în justiție poate fi exercitată în numele primarului sau, după caz, al președintelui consiliului județean de către consilierul juridic din aparatul de specialitate ori de către un avocat[3] angajat în condițiile legii.

Unitatea administrativ-teritorială are dreptul să beneficieze de acoperirea cheltuielilor de judecată stabilite în baza hotărârii

---

[1] M.Of. nr. 773 din 16 octombrie 2015.

[2] Înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, aceeași concluzie se degajă și din decizia I.C.C.J. nr. IV din 23 iunie 2003 pronunțată de Secțiile Unite privind soluționarea unui recurs în interesul legii (M.Of. nr. 690 din 2 octombrie 2003) prin care s-a arătat că „În aplicarea dispozițiilor art. 68 alin. (1) lit. b), cu referire la art. 27 alin. (1), art. 46 și la art. 71 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, stabilește că primarul nu are calitatea de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliul local".

[3] Subliniem faptul că O.U.G. nr. 26/2012 *privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative* (M.Of. nr. 392 din 12 iunie 2012) a interzis autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale și locale, care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică, să achiziționeze servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare. Aceste servicii pot fi achiziționate doar în situații temeinic justificate prevăzute de art. I alin. (2) și (3) din O.U.G. nr. 26/2012.

instanţei de judecată, inclusiv în situaţia în care reprezentarea în justiţie este asigurată de un consilier juridic din aparatul de specialitate al primarului.

Despăgubirile primite de unităţile administrativ-teritoriale în urma hotărârilor pronunţate de instanţele de judecată se constituie în venituri la bugetele locale. Despăgubirile pe care trebuie să le plătească unitatea administrativ-teritorială în urma hotărârilor pronunţate de instanţa de judecată şi rămase definitive sunt asigurate de la bugetul local.

Acţiunile în contencios subiectiv vor putea fi introduse doar de autorităţile publice cu personalitate juridică pentru apărarea unui drept al lor şi de autorităţile publice care sunt învestite cu puterea de a reprezenta în instanţă o persoană juridică de drept public în numele acesteia[1]. În schimb acţiunile în contencios obiectiv întemeiate pe apărarea unui interes legitim public pot fi introduse, în temeiul art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, de orice autoritate publică (subiect de drept public), indiferent dacă are sau nu personalitate juridică[2].

Acţiunile introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum şi cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepţia situaţiei în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat [art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Calitate procesuală pasivă în acţiunile de contencios administrativ au autorităţile publice care au emis/adoptat actul administrativ atacat, indiferent dacă acestea au sau nu personalitate juridică[3].

---

[1] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 59.

[2] Idem, p. 59, 60.

[3] Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se referă la „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o *autoritate publică* [*s.n.* – C.-S.S.], printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri...", fără a face distincţia dacă autoritatea publică pârâtă are sau nu personalitate juridică. În acest sens s-a pronunţat şi Secţia de contencios administrativ şi fiscal a I.C.C.J. prin decizia nr. 1352/2007 unde s-a arătat că „lipsa personalităţii juridice a autorităţii emitente nu exclude capacitatea procesuală în

În materia contenciosului administrativ, autoritatea publică are calitate procesuală pasivă în măsura în care deține capacitate de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a exercita prerogative de putere publică, prin emiterea de acte administrative, în procesul de organizare a legii și de executare în concret a legii[1].

În acțiunile în care se solicită și plata de despăgubiri (acțiunile în contenciosul de plină-jurisdicție) acțiunea va trebui formulată și împotriva autorității publice cu personalitate juridică în subordinea căreia se află autoritatea publică emitentă a actului, aceasta fiind cea care dispune de patrimoniu propriu și poate fi obligată, prin urmare, la plata despăgubirilor[2]. În cazul în care acțiunea în contencios administrativ cuprinde și un capăt de cerere privind plata de despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act nelegal al uneia dintre autoritățile publice constituite în cadrul unei unități administrativ-teritoriale ar trebui să fie chemate în judecată comuna, orașul, municipiul sau județul, ca persoane de drept public, cu patrimoniu propriu, în caz contrar existând riscul unor

---

contenciosul administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat fiind suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ" (Decizie menționată în *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 15).

[1] A se vedea deciziile I.C.C.J. nr. 1845/2012 și 1237/2015, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/1258/Jurisprudenta*). În materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea de a emite acte administrative, în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public [decizia I.C.C.J. nr. 3372/2012 pronunțată de Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/1258/Jurisprudenta*)]. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a susținut că, „transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă capacitatea autorității publice de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu are personalitate juridică și deci capacitatea juridică în sensul civil al noțiunii" (decizia I.C.C.J. nr. 3092/2007, Secția de contencios administrativ, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2008, p. 63).

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 59; *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 8, 9.

dificultăți în procedura de executare, care ar putea lipsi de caracterul efectiv hotărârea judecătorească[1].

Secțiunea a 2-a. Vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim prin actul atacat

Actul administrativ nu poate fi atacat în mod preventiv, în lipsa unei vătămări[2]. Acceptarea teoriei „acțiunii preventive" ar echivala cu o imixtiune a puterii judecătorești în domeniile de competență ale puterii legislative și ale puterii executive, întrucât ar permite intervenția justiției și în alte situații decât cele decurgând din excesul de putere și din încălcarea drepturilor și libertăților consacrate de Constituție, ceea ce ar aduce atingere principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție. De altfel, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate, ceea ce exclude ideea invocării unor prejudicii virtuale sau abordări personale pur speculative, ca suport al actului de învestire a instanțelor judecătorești.

Conform art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, temeiurile acțiunilor în contencios administrativ introduse de persoanele fizice sau juridice pot fi *vătămarea unui drept al persoanei* ori a unui *interes legitim*, de către o autoritate publică. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

Ocrotirea intereselor persoanelor ca temei al acțiunii în contencios administrativ este menționată la noi pentru prima dată de art. 51 din Legea din 11 februarie 1864 privind înființarea Consiliului de Stat care arăta că „particularii sau și alte persoane juridice ale căror *interese* se află vătămate prin vreo măsură administrativă pot reclama la Consiliul de Stat", după care a urmat o perioadă în care legislația s-a referit doar la ocrotirea drepturilor

---

[1] *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 125.

[2] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 465/2007 (M.Of. nr. 367 din 30 mai 2007) și DCC nr. 352/2012 (M.Of. nr. 414 din 21 iunie 2012).

persoanelor[1]. Noțiunea de interes legitim ca temei al acțiunii în contencios administrativ este consacrată din nou în urma modificării Constituției României din 1991 prin Legea nr. 429/2003. Astfel art. 52 din Constituția revizuită se referă la persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim.

Din prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezultă că, în mod logic, în acțiunile în contencios administrativ reclamantul trebuie să invoce și să facă mai întâi dovada existenței unui interes legitim sau a unui drept al său și apoi să facă dovada vătămării acestui drept sau interes legitim printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri[2]. Este indubitabil faptul că cel care pretinde ceva în instanță trebuie să își dovedească pretenția potrivit principiului *actori incumbit probatio* (sarcina probei revine reclamantului)[3]. Acest principiu a fost cuprins inițial în art. 1169 C.civ. din 1864 care prevedea că „cel ce face o propunere înaintea judecății trebuie să o dovedească". De asemenea, în C.proc.civ. din 1865, în art. 129, se arăta că „părțile au obligația (...) să-și probeze pretențiile și apărările", aspect subliniat și de prevederile art. 10 alin. (1) din actualul Cod de procedură civilă[4]. Prin urmare, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, va trebui să demonstreze în instanță modul în care actul administrativ contestat îi aduce atingere drepturilor sau intereselor sale legitime.

Noțiunea de „interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ" nu se confundă cu noțiunea de

---

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 50, 51.

[2] *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 334.

[3] A se vedea *P. Perju*, Sinteză teoretică a jurisprudenței instanțelor judecătorești din județele Suceava și Botoșani în domeniul dreptului civil și procesual civil (iulie-decembrie 1995), în Dreptul nr. 9/1996, p. 101; *F. Măgureanu*, Drept procesual civil, ed. a 5-a, Ed. All Beck, București, 2002, p. 251.

[4] Pentru un comentariu al art. 10 C.proc.civ., a se vedea *I. Leș*, Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 18-19.

„interes" în sensul de condiţie de exercitare a dreptului la acţiune în dreptul procesual civil (folosul practic urmărit de reclamant prin promovarea acţiunii)[1].

Dreptul vătămat este definit de art. 2 alin.(1) lit. o) din Legea nr. 554/2004 ca fiind orice drept prevăzut de Constituţie, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ. Dreptul subiectiv este definit în doctrină ca reprezentând posibilitatea (facultatea, prerogativa) unei persoane, recunoscută şi ocrotită de dreptul obiectiv (de lege), de a avea o anumită conduită şi de a pretinde persoanei(lor) obligate să aibă o comportare (conduită) corespunzătoare dreptului său, comportare care poate fi impusă la nevoie prin forţa de constrângere a statului[2].

Interesul legitim privat este definit de art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004 ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat. **Interesul legitim public** este definit de art. 2 alin. (1) lit. r) ca acel interes care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.

Natura interesului vătămat indică tipul de contencios administrativ. Acţiunile întemeiate pe dreptul subiectiv sau pe interesul legitim privat sunt specifice *contenciosului administrativ subiectiv*. Din contră, atunci când acţiunea este întemeiată pe interesul legitim public, *contenciosul administrativ* va fi *obiectiv*.

Curtea Constituţională a subliniat prin Decizia nr. 256/2006[3] că: *„în unele cazuri, şi anume «în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în*

---

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 51.

[2] A se vedea *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 36; *D.C. Dănişor, I. Dogaru, Gh. Dănişor*, Teoria generală a dreptului, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 296; *D. Ştefănescu*, Contribuţii la elaborarea unei noi definiţii a dreptului subiectiv, în Dreptul nr. 7-8/1991, p. 82; *H. Lévy-Bruhl*, Sociologie du droit, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1964, p. 5, 6; *D. Brezoianu*, op. cit., 1995, p. 13.

[3] M.Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006.

considerarea apărării unui interes public» așa cum prevede art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004 (în forma sa inițială), persoanele fizice pot introduce acțiune în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public, mai ales când se are în vedere un act administrativ normativ. Curtea reține că aceasta este o măsură eficientă pentru a înlătura din primul moment posibil eventualele abuzuri ale administrației publice, cu atât mai mult cu cât interesul legitim public are în vedere și interesele legitime private ale unei persoane".

În pofida considerentelor acestei decizii a Curții Constituționale, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a considerat, prin decizia nr. 4042/2006[1], că acțiunile în contencios administrativ pentru apărarea unui interes legitim public introduse de persoane fizice și juridice sunt inadmisibile. Anterior însă, prin decizia nr. 2034/2005[2], Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a admis o acțiune introdusă de o persoană juridică fără scop patrimonial, respectiv o asociație, în vederea apărării drepturilor și intereselor de grup ale membrilor acesteia, solicitând anularea unui act administrativ normativ.

Subliniem faptul că, potrivit art. 21 alin. (1) și art. 52 alin. (1) din Constituție, reclamantul nu poate fi scutit de justificarea unui interes personal, direct și actual pentru promovarea acțiunii, atunci când invocă lezarea unui interes public.

Pentru a înlătura arbitrariul instanțelor de judecată și controversele de interpretare constituțională, prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 a fost

---

[1] I.C.C.J., Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2006, semestrul II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 1.

[2] Prin acțiunea înregistrată la 5 iunie 2003, reclamanta Asociația C.A. a chemat în judecată Guvernul României, solicitând anularea H.G. nr. 143/2003 (M.Of. nr. 151 din 10 martie 2003). În motivarea cererii se arată că Hotărârea de Guvern stabilește procentul ce urmează a fi aplicat pentru calculul remunerației cuvenită artiștilor interpreți sau executanți și producătorilor de fonograme, pentru anul 2002, prin aceasta încălcându-se principiul neretroactivității legii. Decizia poate fi accesată online (*https://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

introdus alin. (1^1) la art. 8 care prevede: „(1^1) Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat".

Apreciem că, în condițiile legii, prevederile art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 care se referă la exercitarea acțiunii în contencios obiectiv de către persoane fizice și persoane juridice de drept privat nu sunt aplicabile terților vătămați într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept. Această apreciere decurge din prevederile art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 unde se arată că „se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu **caracter individual** [*s.n.* – C.-S.S.], adresat altui subiect de drept". Din redactarea sa, art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 reprezintă în mod categoric o normă imperativă, al cărui conținut nu poate fi extins și la alte tipuri de acte administrative. Prin urmare, acțiunile introduse de terțul vătămat sunt limitate la actele administrative având **caracter individual**, el neputând formula, conform prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, capete de cerere împotriva unui act administrativ normativ, nici chiar dacă interesul legitim public pretins încălcat este rezultatul încălcării dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat al său. Se creează astfel o limitare a accesului liber la justiție al terțului vătămat care nu poate intenta astfel o acțiune în contencios obiectiv, deși practic prevederile dintr-un act administrativ normativ îi pot încălca drepturile subiective sau interesele legitime private în mod indirect. Sub acest aspect al imposibilității exercitării acțiunii în contencios obiectiv de către terț, considerăm că prevederile art. 1 alin (2) din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale, limitarea actelor administrative atacate de terț doar la cele având caracter individual, fiind în contradicție cu principiul accesului liber la justiție reglementat de art. 21 alin. (1) din Constituție.

Dat fiind argumentele de mai sus propunem, *de lege ferenda*, modificarea art. 1 alin (2) din Legea nr. 554/2004 în sensul înlăturării sintagmei „cu caracter individual".

Expresia „interes legitim" folosită de legiuitor nu este ferită de obiecţii[1]. Remarcăm, în primul rând, că această terminologie beneficiază de o consacrare la nivel constituţional, termenul de „interes legitim" fiind menţionat de art. 21 alin. (1) şi art. 52 alin. (1) din Constituţie. Însă, deşi atât în Constituţie, cât şi în Legea contenciosului administrativ se face vorbire despre posibilitatea întemeierii acţiunii în contencios administrativ fie pe vătămarea drepturilor subiective ale persoanei, fie pe vătămarea unui interes legitim, constatăm că în realitate nu există nicio deosebire de regim juridic între cele două tipuri de acţiuni.

Spre deosebire de reglementarea românească, în dreptul administrativ francez se face o delimitare de regim juridic între contenciosul de plină jurisdicţie întemeiat pe vătămarea unui drept subiectiv şi contenciosul pentru exces de putere (de anulare) întemeiat pe existenţa unui interes legitim[2]. În cazul contenciosului de anulare se poate solicita judecătorului recunoaşterea ilegalităţii unei decizii administrative şi ca urmare, anularea acesteia. În cazul contenciosului de plină jurisdicţie se poate solicita judecătorului recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. Recursul pentru exces de putere este recursul care tinde să restabilească legalitatea generală prin anularea unui act neconform cu regulile de drept superioare, fiind un recurs de contencios obiectiv, în timp ce recursul de plină jurisdicţie se fondează întotdeauna pe un drept subiectiv, ţinând să restabilească o situaţie personală şi fiind, prin urmare, o acţiune în contencios subiectiv. Or, prevederile art. 21 alin. (1) şi art. 52 alin. (1) din Constituţie şi cele din Legea nr. 554/2004 instituie un contencios de plină jurisdicţie identic atât pentru acţiunile întemeiate pe încălcarea unui drept subiectiv, cât şi pentru acţiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim. Apoi nu putem să nu observăm faptul că, în Legea nr. 554/2004, se realizează o confuzie între dreptul subiectiv

---

[1] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 6-7.

[2] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 14e édition, Ed. Dalloz, Paris, 1992, p. 181, 202.

şi interesul legitim privat [definit în art. 2 alin. (1) lit. p) din Lege mai degrabă ca un drept eventual, ca o situaţie juridică anterioară dreptului subiectiv, care pregăteşte terenul pentru apariţia dreptului subiectiv], ambele formând obiectul unui contencios subiectiv, de plină jurisdicţie. Subliniem faptul că, în dreptul francez, acţiunile bazate pe interesul legitim trebuie însoţite de invocarea ilegalităţii obiective a actului administrativ (nerespectarea regulilor stabilite de actele normative pentru emiterea sau adoptarea sa), urmărind exclusiv anularea actului, fiind vorba prin urmare doar de un contencios obiectiv, în anulare. *De lege ferenda*, propunem adoptarea cu ocazia unei noi revizuiri a Constituţiei a acestei distincţii care este realizată în contenciosul administrativ francez între contenciosul de plină jurisdicţie[1] întemeiat pe vătămarea unui drept subiectiv şi contenciosul pentru exces de putere (de anulare) întemeiat pe existenţa unui interes legitim. Această distincţie ar fi de natură să simplifice şi să asigure coerenţa mecanismelor prevăzute de lege pentru realizarea contenciosului administrativ.

Secţiunea a 3-a. Existenţa unui act administrativ în formă tipică sau asimilată în sensul Legii contenciosului administrativ

Reclamantul trebuie să invoce vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim printr-un *act administrativ*.

Actul administrativ este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.

---

[1] Pentru tratarea noţiunilor de *contencios administrativ de plină jurisdicţie* şi *contencios administrativ de anulare* în doctrina românească, a se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1998, p. 7-8.

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004 sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Am analizat actul administrativ tipic şi actele administrative asimilate în *Capitolul III. Actul administrativ în viziunea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ* şi nu mai revenim asupra lor.

Actele juridice care au o altă natură juridică (de drept civil, de dreptul muncii, de dreptul familiei etc.) nu vor putea fi supuse controlului judecătoresc în condiţiile Legii contenciosului administrativ, ci, eventual, în condiţiile dreptului comun sau ale unor legi speciale[1]. Astfel, de exemplu, dispoziţia primarului de desfacere a contractului de muncă al unei persoane angajate în cadrul aparatului propriu de specialitate, fără a avea calitatea de funcţionar public, poate fi contestată pe calea procedurală proprie litigiilor de muncă[2].

Din prevederile menţionate ale Legii nr. 554/2004 rezultă că pot forma obiectul acţiunii în contencios administrativ atât *actele administrative tipice*, cât şi *acte* (contracte administrative) şi *fapte*[3] *asimilate actelor administrative* din perspectiva contenciosului administrativ (refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare

---

[1] A se vedea *I. Santai*, Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 14.

[2] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 127.

[3] *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 72.

la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal)[1]. Subliniem însă că regimul juridic al acestor acte și fapte asimilate și condițiile în care acestea pot fi supuse controlului de legalitate în contencios administrativ nu sunt însă identice, din toate punctele de vedere, celor aplicabile în cazul actului administrativ tipic[2]. Astfel, de exemplu, în condițiile prevăzute de art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 **sunt exceptate de la obligația urmării procedurii prealabile în contencios administrativ** acțiunile întemeiate pe refuzul nejustificat al autorității publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim sau pe faptul autorității publice de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

În jurisprudență s-a arătat că acțiunea în contencios administrativ poate fi îndreptată și împotriva unui **act administrativ abrogat** care, prin efectele juridice pe care le-a produs în perioada în care a fost în vigoare, se pretinde că ar fi adus o vătămare în drepturile sau în interesele legitime ale reclamantului. Astfel, prin decizia I.C.C.J. nr. 3963/2008 pronunțată de Secția de contencios administrativ și fiscal s-a stipulat că „*în măsura în care din probele cauzei rezultă existența unor consecințe vătămătoare pe care le-a produs actul abrogat, acțiunea în contencios administrativ poate fi admisă, în vederea reparării adecvate a prejudiciului produs reclamantului, potrivit art. 52 din Constituția României și art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004*"[3].

---

[1] Prin decizia I.C.C.J. nr. 3794/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal se arată că „pentru a fi admisibilă o acțiune în contencios administrativ nu este suficientă condiția ca pârâții chemați în judecată să fie autorități publice, așa cum sunt definite de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, ci este necesar să se conteste un act administrativ sau un fapt asimilat actelor administrative, respectiv să fie invocat un refuz nejustificat de soluționare a unei cereri ori să se solicite constatarea nesoluționării în termenul legal a unei cereri, termeni definiți în dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c), lit. h) și i din Legea nr. 554/2004" (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 296/2008, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[3] Decizie citată de *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 499, 500.

Secțiunea a 4-a. Actul atacat să provină de la o autoritate publică

Legea nr. 554/2004 definește în art. 2 alin. (1) lit. b) autoritatea publică emitentă ca fiind orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.

Din aceste prevederi reiese că în contenciosul administrativ statul român, ca entitate cu personalitate juridică, nu poate fi acționat în judecată direct, acțiunea putând fi exercitată față de orice organ al său, care acționează în regim de putere publică, cu excepțiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004 care se referă la actele nesupuse controlului și limitele controlului[1]. De asemenea, unitățile administrativ-teritoriale ca persoane juridice nu pot să își asume și să îndeplinească obligații decât prin autoritățile lor, pe care legiuitorul le-a învestit cu o anume competență[2].

În principal actele administrative sunt adoptate/emise de autorități ale administrației publice. Dar acte administrative pot emite/adopta și structuri din cadrul Parlamentului[3], precum și

---

[1] A se vedea sentința nr. 707 din 31 octombrie 2005, Curtea de Apel Cluj, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, irevocabilă prin decizia I.C.C.J. nr. 3268 din 5 octombrie 2006, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 76, 77.

[2] Decizia nr. 898 din 20 septembrie 2005 pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 78. Astfel, de exemplu, o acțiune având ca obiect anularea dispoziției de demolare a unui garaj, emisă de primar, precum și obligarea acestuia la eliberarea autorizației de construcție pentru garaj, conform Legii nr. 50/1991 se va judeca în contradictoriu cu primarul, în calitate de autoritate emitentă a actului administrativ (Decizia nr. 575 din 11 mai 2005 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 79).

[3] Înalta Curtea de Casație și Justiție a arătat că „este adevărat că în activitatea celor două Camere ale Parlamentului pot fi emise sau adoptate și acte care întrunesc trăsăturile juridice ale actului administrativ, dar nu trebuie ignorată distincția dintre actele de autoritate prin care acestea își

organele puterii judecătorești în activitatea organizatorică a acestora sau de executare în concret a legii. Astfel, spre exemplu, ordinul prin care Secretarul general al Senatului sancționează un funcționar public parlamentar sau ordinul prin care președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție numește sau eliberează din funcție pe managerul economic sunt acte administrative emise de autorități publice din cadrul puterii legislative sau judecătorești[1]. Prin urmare, sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ nu doar actele care emană de la autorități publice administrative, ci actele administrative care provin de la orice autoritate publică în înțelesul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004[2].

Autoritățile publice care au emis/adoptat actul administrativ atacat au calitate procesuală pasivă în acțiunile de contencios administrativ, indiferent dacă acestea au sau nu personalitate juridică[3]. În materia contenciosului administrativ, autoritatea publică are calitate procesuală pasivă în măsura în care deține capacitate de

---

realizează propria lor competență și actele de autoritate prin care se realizează o activitate strict administrativă, privind propria organizare și funcționare; numai acestea din urmă pot fi supuse controlului de legalitate în condițiile contenciosului administrativ" – se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2342/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal citată de *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 90.

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., 2008, p. 39.

[2] Pentru analiza sferei noțiunii de „autoritate publică emitentă" care are calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ a se vedea *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 23-25.

[3] Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se referă la „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o *autoritate publică* [*s.n.* – C.-S.S.], printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri...", fără a face distincția dacă autoritatea publică pârâtă are sau nu personalitate juridică. În acest sens s-a pronunțat și Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. prin decizia nr. 1352/2007 unde s-a arătat că „lipsa personalității juridice a autorității emitente nu exclude capacitatea procesuală în contenciosul administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat fiind suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ" (Decizie menționată în *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 15).

drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a exercita prerogative de putere publică, prin emiterea de acte administrative, în procesul de organizare a legii şi de executare în concret a legii[1]. În acţiunile în care se solicită şi plata de despăgubiri (acţiunile în contenciosul de plină-jurisdicţie) acţiunea va trebui formulată şi împotriva autorităţii publice cu personalitate juridică în subordinea căreia se află autoritatea publică emitentă a actului, aceasta fiind cea care dispune de patrimoniu propriu şi poate fi obligată, prin urmare, la plata despăgubirilor[2].

Legea nr. 554/2004 prevede în art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a, faptul că sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul acestei legi, persoanele juridice de drept privat care, în condiţiile legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Persoanele juridice de drept privat care, în condiţiile legii, au obţinut statut de utilitate publică sunt asociaţiile şi fundaţiile recunoscute de Guvern ca fiind de utilitate publică, în condiţiile prevăzute de O.G. nr. 26/2000 *cu privire la asociaţii şi fundaţii*[3].

---

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 1845/2012, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*www.iccj.ro/cautare.php ?id=67760*).

[2] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 59; *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 8, 9.

[3] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000. Potrivit prevederilor art. 38 alin. (1) din O.G. nr. 26/2000 o asociaţie sau fundaţie poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate publică dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiţii: a) activitatea acesteia se desfăşoară în interes general sau al unor colectivităţi, după caz; b) funcţionează de cel puţin 3 ani şi a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activităţi neîntrerupte prin acţiuni semnificative; c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfăşurarea unei activităţi anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoţit de situaţiile financiare anuale şi de bugetele de venituri şi cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoaşterea statutului de utilitate publică; d) deţine un patrimoniu, logistică, membri şi personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus; e) face dovada existenţei unor contracte de colaborare şi parteneriate cu instituţii publice sau asociaţii ori fundaţii din ţară şi din străinătate; f) face dovada obţinerii unor rezultate semnificative în ceea ce priveşte scopul

Conform prevederilor art. 38[1] din O.G. nr. 26/2000, prin *utilitate publică* se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități. Asociațiile și fundațiile recunoscute de Guvern ca fiind de utilitate publică au dreptul de a li se atribui în folosință gratuită bunurile proprietate publică și de a participa, alături de organele statului sau ale unităților administrativ-teritoriale la realizarea serviciilor publice. Astfel, de exemplu, Asociația Generală a Vânătorilor și Pescarilor Sportivi (AGVPS) este o asociație neguvernamentală de utilitate publică având o competență exclusivă, delegată de stat prin acte normative, în domeniul vânătorii și pescuitului sportiv. În această calitate AGVPS poate emite acte administrative.

Legea nr. 554/2004 asimilează autorităților publice și persoanele juridice de drept privat care, în condițiile legii, sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Astfel, o diplomă de absolvire eliberată de o universitate particulară este un act administrativ deoarece orice universitate prestează serviciul public de educație, în condițiile competențelor delegate de stat și sub supravegherea Ministerului Educației[1]. De asemenea, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere înființată prin O.U.G. nr. 84/2003[2] este, potrivit prevederilor din această ordonanță persoană juridică de drept privat („societate comercială pe acțiuni, cu capital integral de stat" – cf. art. 1 alin. (1) din O.U.G. nr. 84/2003), care prestează serviciul public de interes național al administrării drumurilor naționale și autostrăzilor conform art. 1 alin. (6) din O.U.G. nr. 84/2003, fiind

---

propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.

[1] Prin decizia ICCJ nr. 75/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*) o universitate privată a fost încadrată în baza prevederilor art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 în categoria autorităților publice locale.

[2] O.U.G. nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de de Administrare a Infrastructurii Rutiere – S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome Administrația Națională a Drumurilor din România (M.Of. nr. 694 din 3 octombrie 2003).

asimilată în jurisprudență[1] unei autorități publice în sensul art. 2 alin. (1) lit. b), teza a II-a din Legea nr. 554/2004 și având competența de a emite acte administrative. Asemănător, Societatea Națională de Transport Feroviar Călători „CFR Călători" SA care, potrivit art. 4 din H.G. nr. 584/1998[2], desfășoară activități de interes național, în scopul realizării transportului feroviar public de călători și al satisfacerii nevoilor de apărare a țării, este persoană juridică de drept privat ce prestează un serviciu public pe întreg teritoriul țării, astfel că este asimilată unei autorități publice centrale în sensul art. 2 alin. (1) lit. b), teza a II-a din Legea nr. 554/2004[3].

Barourile de avocați și Uniunea Națională a Barourilor din România sunt persoane juridice de interes public autorizate prin lege să presteze serviciul public de acordare a asistenței și reprezentării juridice prin intermediul avocaților, fiind asimilate autorităților publice în sensul art. 2 alin. (1) lit. b), teza a II-a din Legea nr. 554/2004[4]. De asemenea, Corpul Experților Contabili și Conta-

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 3319/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2008, p. 23.

[2] H.G. nr. 584/1998 privind înființarea Societății Naționale de Transport Feroviar de Călători C.F.R. Călători – S.A. prin reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române (M.Of. nr. 352 din 15 septembrie 1998).

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1460/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2008, p. 23, 24).

[4] Încă din perioada în care era în vigoare Legea nr. 29/1990, prin decizia I.C.C.J. nr. 450/1997, Secția de contencios administrativ și fiscal s-a arătat că Uniunea Avocaților din România, formă organizatorică cu structura și competența organizate prin lege, prin care se asigură cadrul juridic de exercitare a profesiei de avocat, trebuie considerată ca făcând parte din autoritățile administrative, iar actele ei ca acte administrative (Dreptul nr. 5/1998, p. 114). Uniunea Națională a Barourilor din România este succesoarea de drept a Uniunii Avocaților din România potrivit art. 60 alin. (5) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată (M.Of. nr. 98 din 7 februarie 2011). Recent, prin decizia I.C.C.J. nr. 1262/2015, Secția de contencios

bililor Autorizați din România este persoană juridică de utilitate publică și autonomă care exercită conform prevederilor art. 20 din O.G. nr. 65/1994 *privind organizarea activității de expertiză contabilă și a contabililor autorizați* prerogative administrative și de reglementare a profesiei, asigurând un anumit control public asupra exercitării profesiei de expert contabil și contabil autorizat, fiind asimilat autorităților publice în sensul art. 2 alin. (1) lit. b), teza a II-a din Legea nr. 554/2004[1].

Actele de putere publică adoptate de aceste persoane juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică au fost denumite în doctrină *acte administrative prin delegație*[2], pentru a le deosebi de actele administrative propriu-zise adoptate de organele de stat sau ale unităților administrativ-teritoriale.

Asimilarea persoanei juridice de drept privat cu o autoritate publică nu poate fi făcută decât exclusiv în privința acelor atribuții pentru care a fost recunoscut statutul de utilitate publică sau prin care se prestează un serviciu public, în regim de putere publică. Prin urmare, recunoașterea statutului de utilitate publică unei persoane juridice de drept privat nu conduce, *de plano*, la includerea în categoria actelor administrative a tuturor actelor juridice emise de aceasta, indiferent de obiectul și sfera lor de reglementare[3].

---

administrativ și fiscal s-a arătat că „potrivit art. 60 alin. (2) din Legea nr. 51/1995, UNBR este persoană juridică de interes public, ceea ce înseamnă că prin raportare la prevederile Legii nr. 554/2004 este asimilată cu o autoritate centrală publică", citată în *I. Rîciu*, op. cit., 2018, p. 41.

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 608/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 144, 145; *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 25.

[3] Decizia I.C.C.J. nr. 2281/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 82.

Secțiunea a 5-a. Îndeplinirea procedurii administrative prealabile

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un ***act administrativ individual*** care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

În cazul ***actului administrativ normativ***, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând (art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004).

Plângerea prealabilă este definită de art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia".

Plângerea prealabilă la care se referă art. 7 din Legea nr. 554/2004 a fost denumită în doctrină **recurs administrativ**. Teoria recursului administrativ este foarte veche. Din punct de vedere istoric, recursul administrativ a fost considerat multă vreme în unele state, înzestrate cu o bună administrație, drept un mijloc suficient pentru protejarea intereselor generale și a drepturilor particularilor[1]. Acest lucru a determinat ca, atunci când au fost înființate instanțe de contencios administrativ, să se mențină recursul administrativ prealabil introducerii acțiunii în instanță. Astfel, în sistemul austriac, în urma înființării instanțelor administrative (Curtea Supremă de Justiție Administrativă înființată în 1875), accesul la acestea a rămas condiționat de exercitarea în prealabil a recursului ierarhic[2].

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 111.

[2] Idem, p. 111.

Teoria recursului administrativ a fost dezvoltată de clasicii dreptului administrativ francez care au analizat diferența între recursul administrativ introdus fie la autoritatea publică emitentă a actului (recurs grațios), fie la autoritatea publică ierarhic superioare celei emitente (recurs ierarhic) și recursul contencios realizat în fața instanței de judecată[1].

În dreptul românesc, Legea Curții de Casație din 1905 în art. 33 alin. (3) și apoi Legea Curții de Casație din 1912 în art. 31, au consacrat independența celor două recursuri, recursul contencios nefiind condiționat de exercitarea recursului administrativ prealabil. De asemenea, din prevederile art. 4 din Legea contenciosului administrativ din 1925 reieșea faptul că recursul la instanțele de contencios administrativ nu era subordonat intentării prealabile a recursului administrativ[2].

În schimb, Legea nr. 1/1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale a introdus, prin art. 3 alin. (1), obligativitatea recursului administrativ grațios prealabil introducerii acțiunii la instanța de judecată[3]. La fel a stabilit și Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ prin art. 5 alin. (1).

Legea nr. 554/2004 a prevăzut prin art. 7 alin. (1) obligativitatea exercitării fie a recursului grațios, fie a recursului ierarhic înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ. Se lasă, prin urmare, dreptul de opțiune al persoanei vătămate cu privire la tipul de recurs administrativ pe care îl va exercita, fiind însă obligatorie exercitarea unuia dintre acestea înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ.

Recursul grațios poate fi definit, în condițiile Legii nr. 554/2004, ca fiind plângerea adresată de o persoană autorității publice de la care emană un act administrativ individual, prin care se solicită retractarea

---

[1] A se vedea *M. Hauriou*, Précis élémentaire de droit administratif, Ed. Société anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1925, p. 29, 30; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 1992, p. 176-178; *B. Pacteau*, op. cit., 2010, p. 112-114.

[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 115-117; *M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 200-206.

[3] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 301-302.

sau modificarea acestuia, pe motiv că actul îi aduce o vătămare într-un drept sau interes legitim al său.

Recursul ierarhic poate fi definit, în condițiile Legii nr. 554/2004, ca fiind plângerea adresată de o persoană autorității administrative superioare, prin care se solicită revocarea sau modificarea actului administrativ individual emis de autoritatea inferioară subordonată, pentru că îi vatămă drepturile sau interesele legitime.

În doctrină[1] s-a arătat faptul că recursul administrativ are mai multe funcții pozitive:

- se dă posibilitatea autorității publice de a reflecta încă o dată asupra legalității și oportunității actului administrativ emis. Autoritatea publică are astfel posibilitatea să își repare propria greșeală, prin revocarea sau modificarea actului;
- autoritatea publică poate analiza atât motivele de nelegalitate ale actului administrativ, cât și motivele de inoportunitate, spre deosebire de instanța de contencios administrativ care va analiza doar motivele de nelegalitate ale actului;
- conferă persoanei vătămate printr-un act administrativ o procedură simplă, rapidă și scutită de taxă de timbru în vederea revocării sau modificării acelui act;
- degrevează rolul instanțelor de contencios administrativ, multe potențiale litigii fiind soluționate în urma exercitării de către persoana vătămată a recursului administrativ[2].

De asemenea, și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a subliniat faptul că recursul administrativ prealabil obligatoriu este o cale mai rapidă de restabilire a legalității, având ca scop atât protecția autorității publice emitente care, prin repararea eventualelor erori săvârșite cu ocazia emiterii actului, poate evita chemarea sa în judecată în calitate de pârât, suportarea unor chel-

---

[1] A se vedea *D.C. Dragoș*, Recursul administrativ și contenciosul administrativ, Ed. All Beck, București, 2001, p. 50-54; *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 110; *I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 302; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 588; *B. Pacteau*, op. cit., 2010, p. 113; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 1992, p. 177-178; *M. Hauriou*, op. cit., 1925, p. 30.

[2] În Franța din 4 milioane de recursuri adresate anual administrației active, doar 1% sunt deferite, în final, jurisdicției administrative – a se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, op. cit., 2001, p. 51.

tuieli suplimentare ori plata unor daune mai mari şi chiar lezarea prestigiului său prin pierderea unui proces public, cât şi pe cea a particularului care are posibilitatea de a obţine anularea actului printr-o procedură administrativă mai simplă şi scutită de taxă de timbru[1].

Pe lângă funcţiile sale pozitive, recursul administrativ are şi unele neajunsuri:

- autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară la care se exercită recursul administrativ este un „judecător în propria sa cauză şi va fi cu atât mai puţin înclinată să dea dreptate particularului, cu cât de cele mai multe ori inferiorul lucrează după indicaţiile superiorului său"[2]. Autoritatea publică, soluţionând recursul administrativ, încalcă un vechi principiu roman regăsit în Codul lui Iustinian – *nemo iudex in re sua* (nimeni nu poate fi judecător în propria cauză)[3] – decizia acesteia fiind lipsită astfel de garanţia independenţei şi imparţialităţii.

- autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară la care se exercită recursul administrativ rezolvă de obicei aceste plângeri „fără ascultarea părţilor interesate, fără administrare de probe şi fără dezbateri contradictorii şi publice, fără cu alte cuvinte, ca să fie obligată a respecta elementele esenţiale ale unei proceduri destinate a garanta o judecată imparţială şi serioasă"[4].

Prin urmare, observăm că recursul administrativ este un mijloc de remediere a eventualei nelegalităţi sau/şi neoportunităţi a actului administrativ atacat, prin reexaminarea lui de către organul emitent sau de organul ierarhic superior. Recursul administrativ, fiind lipsit de garanţia independenţei şi imparţialităţii, nu poate împiedica şi nici restrânge accesul celui în cauză la justiţie. Curtea Constituţională, prin Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr. 1/1994 privind liberul acces la justiţie al persoanelor în apărarea dreptu-

---

[1] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1912/2007 (*http://www.iccj.ro/cautare.php ?id=39137*).

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 110.

[3] Cu privire la acest principiu şi modul cum acţionează el în dreptul românesc actual, a se vedea *I. Deleanu, S. Deleanu*, Mică enciclopedie a dreptului, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 233.

[4] *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 110.

rilor, libertăților și intereselor lor legitime[1], a statuat de principiu că „este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată", iar „legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege".

Recursul administrativ este obligatoriu și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta [art. 7 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Recursul administrativ nu trebuie confundat cu contestarea actului administrativ la jurisdicțiile administrative speciale. Organele administrativ-jurisdicționale sunt organe ale administrației publice înființate prin lege, care verifică, printr-o procedură bazată pe contradictorialitate, asigurarea dreptului la apărare, egalitatea părților și publicitatea dezbaterilor, asemănătoare cu procedura judecătorească, legalitatea actelor administrative care pot fi contestate în cadrul acestora conform prevederilor legale[2]. De regulă, organul care realizează activitatea de jurisdicție administrativă este independent față de părțile în conflict, la fel cum sunt instanțele de judecată[3]. În plus, jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite conform art. 21 alin. (4) din Constituție, spre deosebire de recursul administrativ care este obligatoriu să fie exercitat conform art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, dacă partea dorește să se adreseze instanței de contencios administrativ. Subliniem faptul că Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a subliniat prin numeroase decizii faptul că art. 21 alin. (4) din Constituție nu înlătură caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, întrucât se referă la caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative, iar nu la

[1] M.Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

[2] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1998, p. 273.

[3] Idem, p. 273-274.

recursul ierarhic sau grațios; parcurgerea procedurii administrative prealabile reprezintă o condiție obligatorie, a cărei neîndeplinire afectează însuși exercițiul dreptului la acțiune în contencios administrativ[1].

Sunt exceptate de la obligația urmării procedurii prealabile potrivit prevederilor art. 6 alin. (4), art. 7 alin. (5) și art. 11 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004:

- acțiunile exercitate în temeiul unei legitimări procesuale active speciale de către prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public și Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Apreciem însă că de multe ori exercitarea procedurii prealabile de către prefect, Ministerul Public și Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate contribui la soluționarea pe cale amiabilă a conflictului juridic așa cum se apreciază și în doctrină[2]. Prin urmare, deși procedura prealabilă nu este obligatorie în aceste cazuri, ea este de recomandat să fie utilizată, fiind un mijloc simplu și rapid de preîntâmpinare a litigiului juridic. În cazul Avocatului Poporului procedura concilierii prealabile introducerii acțiunii la instanța de contencios administrativ în numele petentului este obligatorie, potrivit legii sale de funcționare (Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată[3]).

- acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului care vor putea fi atacate în contencios administrativ în condițiile prevăzute de art. 9 din Legea nr. 554/2004.

- acțiunile îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice. Această excepție de la obligația urmării procedurii prealabile a fost introdusă în urma modificării art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2008. În cazul în care actul administrativ unilateral a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, acesta nu mai poate fi revocat, conform prevederilor art. 1

---

[1] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 434/2006 și decizia nr. 559/2006, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 87.

[2] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 225.

[3] M.Of. nr. 181 din 27 februarie 2018.

alin. (6) din Legea nr. 554/2004. Practic, în condițiile prevăzute de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a actului administrativ unilateral, constatând că acesta este irevocabil datorită intrării sale în circuitul civil, poate să solicite instanței anularea actului în termen de un an de la data emiterii sale. Acțiunea poate fi introdusă de autoritatea emitentă din oficiu sau la cererea persoanei vătămate. În cel din urmă caz, persoana vătămată va notifica autorității publice emitente vătămarea produsă unui drept sau interes legitim prin emiterea actului administrativ unilateral intrat în circuitul civil, autoritatea publică emitentă urmând să solicite instanței anularea acestui act. În vederea obținerii despăgubirilor pentru daune materiale sau morale produse de actul administrativ respectiv, persoana vătămată va trebui să facă o cerere de intervenție în proces[1].

- în cazul acțiunilor întemeiate pe refuzul nejustificat al autorității publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim sau pe faptul autorității publice de a nu răspunde solicitantului în termenul legal. În aceste cazuri, justificarea inutilității recursului prealabil constă în aceea că persoana fizică sau juridică nu mai trebuie supusă încă o dată unui refuz din partea administrației, astfel că poate intenta direct acțiunea în fața instanței de contencios administrativ[2].

- în cazul excepției de nelegalitate. Excepția de nelegalitate este o cale de a verifica legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, care poate fi ridicată oricând în cadrul unui proces, din oficiu ori la cererea părții interesate, potrivit prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004. Prin urmare excepția de nelegalitate poate fi ridicată direct în cadrul oricărui tip de proces și în orice fază a acestuia, fără a fi necesară exercitarea vreunei proceduri prealabile.

- în cazul în care partea optează pentru a ataca actul la jurisdicția administrativă specială, iar ulterior, în timpul soluționării litigiului înțelege să renunțe la aceasta în favoarea instanței de contencios administrativ [art. 6 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 234.

[2] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1265/2006 (*https://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

În acest caz, procedura administrativă prealabilă nu se va mai efectua, considerându-se că autoritatea emitentă a luat deja cunoștință de toate solicitările reclamantului în cadrul procedurii administrativ-jurisdicționale și din moment ce nu a luat o decizie care să îl satisfacă pe reclamant, ar fi total inutilă înaintarea unui nou recurs administrativ.

- în cazul în care autoritatea publică emite actul administrativ la cererea reclamantului sau în urma plângerii prealabile a acestuia, însă refuză în mod nejustificat să îl pună în executare [art. 11 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004]. În acest caz reclamantul va putea să introducă direct cererea de chemare în judecată, fără a mai efectua procedura plângerii prealabile, după expirarea termenului de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ, termen în care actul trebuia pus în executare de autoritatea publică. Procedura plângerii prealabile ar fi inutilă în acest caz, din moment ce autoritatea emitentă a fost de acord cu solicitarea reclamantului și a emis, în consecință, actul administrativ.

Plângerea prealabilă trebuie exercitată, potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. În condițiile în care legea nu precizează expres natura juridică a termenului de 30 de zile, devin aplicabile prevederile art. 2547 C.civ. care prevede că „dacă din lege sau din convenția părților nu rezultă în mod neîndoielnic că un anumit termen este de decădere, sunt aplicabile regulile de la prescripție". Prin urmare termenul de 30 de zile va fi un termen de *prescripție* susceptibil de întrerupere în condițiile prevăzute de art. 2537 C.civ. și de suspendare în condițiile prevăzute de art. 2532 C.civ.

Plângerea prealabilă se soluționează în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen [art. 7 alin. (4) și art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004].

Plângerea prealabilă se poate introduce, pentru *motive temeinice*, și peste termenul de 30 de zile de la data comunicării actului, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului [art. 7 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004]. Legiuitorul precizează expres de data aceasta că termenul de 6 luni este termen de *prescripție* [art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Autoritatea publică în fața căreia se exercită recursul administrativ în condițiile prevăzute de art. 7 alin. (1) teza a II-a din Legea

nr. 554/2004 are puterea discreționară de a aprecia temeinicia motivelor invocate de persoana vătămată pentru a justifica de ce aceasta nu a introdus plângerea prealabilă în termenul de 30 de zile de la data comunicării actului. Această reglementare poate da naștere la abuzuri în practică, autoritatea publică fiind tentată să aleagă calea cea mai simplă – aprecierea ca netemeinice a motivelor pentru care a fost depășit termenul de 30 zile și declararea ca inadmisibil a recursului administrativ, ceea ce va determina inadmisibilitatea acțiunii în justiție. În acest caz persoana vătămată va introduce o acțiune în instanță pentru exces de putere odată cu acțiunea în anularea actului administrativ[1]. Astfel, se dă posibilitatea ca și instanța să se pronunțe cu privire la temeinicia motivelor. Dacă va admite acțiunea pentru exces de putere, instanța va putea soluționa și acțiunea în anularea actului administrativ.

Este adevărat faptul că o reglementare nu poate să cuprindă toate situațiile posibile în fapt fără a avea un caracter excesiv sau rigid și, prin urmare, îi va reveni mai întâi autorității publice emitente a actului administrativ contestat sau autorității ierarhic superioare și, ulterior, judecătorului rolul ca, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze, să decidă asupra temeiniciei motivelor. Însă, faptul că motivele temeinice nu sunt definite de lege nici măcar generic, determină în practică aprecieri aleatorii ale autorităților publice emitente/ierarhic superioare și instanțelor de judecată, având drept consecință lipsa de unitate a practicii administrative și judecătorești.

În lipsa indicării de către legiuitor a **motivelor temeinice** pentru depășirea termenului de 30 de zile de la data comunicării actului, în doctrină[2] s-a subliniat că temeinicia motivelor trebuie constatată în funcție de împrejurările concrete prin raportare la motivele prevăzute de art. 103 C.proc.civ. din 1865 pentru repunerea în termen, respectiv existența unor împrejurări mai presus de voința părții – forța majoră și cazul fortuit. În prezent, în condițiile art. 186 C.proc.civ., repunerea în termen se face în condiții mai puțin restrictive, respectiv dacă partea care a pierdut un termen

[1] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 226-227.
[2] Idem, p. 228.

procedural dovedește că întârzierea se datorează unor motive temeinic justificate[1]. Motivele temeinice pot fi de ordin subiectiv (plecarea din localitate, starea de boală etc.) sau de ordin obiectiv (culpa administrației, de exemplu)[2]. În jurisprudență s-a decis că existența unui alt litigiu, cu obiect strâns legat de cel al cauzei supuse analizei, litigiu care a primit o dezlegare favorabilă reclamantului, de natură să-i formeze în mod rezonabil acestuia convingerea că autoritatea publică nu va persista în conduita vătămătoare, se încadrează în noțiunea de *motive temeinice*[3].

Este îndreptățită să introducă plângere prealabilă, potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificat de Legea nr. 212/2018, și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul acestuia. Termenul de 6 luni este termen de prescripție.

În varianta inițială, art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevedea că terțul vătămat putea introduce plângerea prealabilă în limitele termenului de 6 luni prevăzut la art. 7 alin. (7) care începea să curgă de la data emiterii actului. Menționăm faptul că prin Decizia nr. 797/2007[4] Curtea Constituțională **a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,** stabilind că „textul de

---

[1] Cu privire la condițiile repunerii în termen prevăzute de art. 186 C.proc.civ., a se vedea *I. Leș*, op. cit., 2013, p. 308-310.

[2] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 173.

[3] *G. Bogasiu*, Comentariu la decizia nr. 1723 din 7 octombrie 2010 a Curții de Apel Suceava, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, trimisă, în rezumat, de judecător C. Grosu, în RRDJ nr. 1/2011, p. 66-71, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 239.

[4] M.Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

lege este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept decât destinatarul actului". Pentru a decide astfel Curtea Constituțională a constatat că *„dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 nu fac distincție între calitatea persoanei vătămate printr-un act administrativ unilateral cu caracter individual, și anume dacă aceasta este însuși destinatarul actului sau are calitatea de terț față de acesta. Fără a opera o diferențiere în acest sens, textul de lege prevede același termen de 6 luni de la emiterea actului în care poate fi atacat actul administrativ. Or, actul administrativ unilateral cu caracter individual nu este opozabil terților, nefiind supus niciunei forme de publicitate, astfel încât aceștia nu au posibilitatea reală de a cunoaște existența de la data emiterii lui. Acest act este adus la cunoștință doar destinatarului său prin comunicare. Așa fiind, terții – persoane vătămate într-un drept al lor sau într-un interes legitim – se găsesc în imposibilitatea obiectivă de a cunoaște existența unui act administrativ adresat altui subiect de drept. Întrucât dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 condiționează îndeplinirea procedurii prealabile obligatorii de formularea plângerii prealabile de către persoana vătămată, alta decât destinatarul actului administrativ atacat, într-un termen de cel mult 6 luni de la data emiterii actului, este evident că accesul la instanță al acestor categorii de persoane este practic blocat. Instanța de judecată va respinge cererea ca tardiv introdusă, în condițiile în care reclamantul a luat cunoștință de existența actului ulterior prescrierii termenului de 6 luni de la data emiterii acestuia. Or, potrivit art. 21 din Constituție, «Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime». Este adevărat că, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, legiuitorul are competența de a stabili procedura de judecată, iar în considerarea unor situații deosebite, pot fi adoptate reguli speciale, însă norma constituțională menționată nu justifică reglementarea unor prevederi legale care să aibă ca efect încălcarea unui drept".*

Îndeplinirea procedurii plângerii prealabile este obligatorie pentru introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, potrivit prevederilor art. 7 din Legea nr. 554/2004 [cu excepțiile prevăzute de alin. (5) al art. 7]. Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat în mod constant că sancțiunea neexercitării acestui recurs administrativ este aceea a respingerii acțiunii ca inadmisibilă[1]. Or, ca regulă generală actul administrativ individual se comunică doar beneficiarilor[2], terții aflând de existența acelui act de cele mai multe ori atunci când el este pus în aplicare. Prin urmare, pentru terții vătămați stabilirea unui termen de prescripție în cadrul căruia aceștia să poată introduce plângerea prealabilă ar trebui să aibă ca punct de reper data luării la cunoștință a actului vătămător, și nu data emiterii actului, altfel dreptul de acțiune în instanță al acestora ar fi îngrădit. Așa se explică de ce dispozițiile art. 7 alin. (7) din varianta inițială a Legii nr. 554/2004, care prevedeau termenul de prescripție de 6 luni de la data emiterii actului pentru introducerea plângerii prealabile, au fost declarate neconstituționale prin DCC nr. 797/2007 în cazul aplicării lor terțului vătămat. Ca efect al acestei decizii, termenul de prescripție de 6 luni în cadrul căruia poate fi introdusă plângerea prealabilă va curge **pentru destinatarul actului administrativ individual de la data emiterii acestuia, iar pentru terțul vătămat de la data luării la cunoștință.**

Subliniem faptul că DCC nr. 797/2007 a contrazis practica Înaltei Curți de Casație și Justiție (I.C.C.J.) de până atunci. Astfel, I.C.C.J. se pronunța în mod constant în jurisprudența sa că termenul de prescripție de 6 luni de la data emiterii actului, în care poate fi formulată plângerea prealabilă, își găsește rațiunea în considerente ce țin de respectarea principiului securității și stabilității

---

[1] A se vedea I.C.C.J, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4125/2006, nepublicată, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 88.

[2] Excepțiile de la această regulă sunt stabilite prin acte normative. Astfel de exemplu, hotărârile de Guvern se publică în Monitorul Oficial, indiferent dacă au caracter normativ sau individual, nepublicarea atrăgând inexistența lor, conform prevederilor art. 108 din Constituție.

raporturilor juridice[1]. Cu toate acestea, într-o speță, I.C.C.J. s-a pronunțat în sensul că în cazul anexelor nepublicate ale hotărârilor adoptate de Guvern pentru atestarea domeniului public de interes județean sau local termenul de prescripție în cadrul căruia se poate realiza procedura prealabilă începe să curgă de la **data comunicării acestora**; un alt punct de vedere ar aduce atingere accesului liber la justiție și dreptului la un proces echitabil, consfințite prin art. 21 din Constituția României și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale[2].

Remarcăm faptul că, deși legiuitorul avea obligația legală să modifice prevederile alin. (7) al art. 7 din Legea nr. 554/2004 în sensul stabilit prin DCC nr. 797/2007 în termen de 45 de zile de la publicarea ei, acest lucru s-a realizat abia prin prevederile Legii nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 și a altor acte normative.

O altă observație este legată de faptul că dispozițiile art. 7 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 nu mai sunt corelate în prezent cu celelalte prevederi ale Legii. Astfel, din moment ce alin. (2) al art. 11 din Legea nr. 554/2004, modificat prin pct. 16 din Legea nr. 262/2007 prevede în prezent ca dată limită de introducere a acțiunii în contencios administrativ termenul de un an **„de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, nde părțile se află pe poziții de egalitierii procesului-verbal de de conciliere, după caz"**[3] [*s.n.* – C.-S.S.], nu credem că se mai justifică păstrarea de către legiuitor în art. 7 alin. (1) teza a II-a din Lege a **datei emiterii actului** ca moment de la care începe să curgă termenul de prescripție de 6 luni în care poate fi introdusă

---

[1] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 146/2007 și decizia nr. 785/2007, nepublicate, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 89.

[2] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1414/2005, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu,* op. cit., 2007, p. 93.

[3] Anterior modificării aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, alin. (2) al art. 11 prevedea că, pentru motive temeinice, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse și peste termenul de 6 luni stabilit la alin. (1), dar nu mai târziu de un an *de la data emiterii actului.*

plângerea prealabilă pentru motive temeinice de către persoana vătămată, în cazul actelor administrative unilaterale individuale.

Prin urmare, *de lege ferenda*, propunem modificarea alin. (1) al art. 7 din Legea contenciosului administrativ pentru a fi pus în acord cu celelalte prevederi ale Legii nr. 554/2004, în felul următor: *„Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data comunicării actului"*.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 modificate prin Legea nr. 212/2018 plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.

Subliniem faptul că în redactarea anterioară a art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, se arăta că *„plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii* [*s.n.* – C.-S.S.] *în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de prescripție de 6 luni prevăzut la art. 7 alin. (7), care va începe să curgă:*

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului".

La data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 era în vigoare Codul de procedură civilă din 1865 care prevedea în art. 720[1] parag. 1 faptul că „în procesele și cererile în materie comercială evaluabile în bani, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluționarea litigiului prin **conciliere** [*s.n.* – C.-S.S.] directă cu cealaltă parte"[1].

În urma modificării art. 720[1] C.proc.civ. din 1865 prin art. 219 pct. 21 din Legea nr. 71/2011 *pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil*[2], primul alineat al acestui articol a prevăzut că „în procesele și cererile dintre profesioniști evaluabile în bani și derivate din raporturi contractuale, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluționarea litigiului fie prin mediere, fie prin conciliere directă cu cealaltă parte".

În prezent, Codul de procedură civilă în vigoare de la 15 februarie 2013 nu mai prevede o procedură prealabilă de conciliere specială pentru litigiile dintre profesioniști[3] evaluabile în bani. Prin

---

[1] În urma modificării art. 720[1] C.proc.civ. din 1865 prin art. 219 pct. 21 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M.Of. nr. 409 din 10 iunie 2011), primul alineat al acestui articol a prevăzut în prezent că „în procesele și cererile dintre profesioniști evaluabile în bani și derivate din raporturi contractuale, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul va încerca soluționarea litigiului fie prin mediere, fie prin conciliere directă cu cealaltă parte". În prezent, Codul de procedură civilă în vigoare de la 15 februarie 2013 nu mai prevede o procedură prealabilă de conciliere specială pentru litigiile dintre profesioniști evaluabile în bani.

[2] M.Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

[3] Potrivit prevederilor art. 3 alin. (2) C.civ. sunt considerați profesioniști toți cei care exploatează o întreprindere. Constituie exploatarea unei întreprinderi exercitarea sistematică, de către una ori mai multe persoane, a unei activități organizate ce constă în producerea, administrarea sau înstrăinarea de bunuri ori în prestarea de servicii, indiferent dacă are ori nu un scop lucrativ [art. 3 alin. (3) C.civ.]. Conform prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 71/2011 *pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil* noțiunea de „profesionist" prevăzută la art. 3 C.civ. include categoriile de comerciant, întreprinzător, operator economic, precum și orice alte persoane autorizate să desfășoare activități

urmare, asimilarea plângerii prealabile în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative cu procedura concilierii în cazul litigiilor comerciale rămăsese fără obiect în condițiile noului Cod de procedură civilă.

Litigiile privind contractele administrative vor fi judecate urmând o ***procedură de drept comun*** prevăzută de Legea nr. 554/2004 care se completează în condițiile prevăzute de art. 28 alin. (1) din această lege, cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În cazul litigiilor având ca obiect întârzieri de plată în executarea contractului administrativ, potrivit prevederilor art. 16 din Legea nr. 72/2013 *privind măsurile pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte încheiate între profesioniști și între aceștia și autorități contractante*[1], creditorul poate obține un titlu executoriu prin procedura **ordonanței de plată**, prevăzută de dispozițiile art. 1014-1025 din cadrul titlului IX al Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată[2].

Procedura ordonanței de plată este o ***procedură specială*** introdusă în noul Cod de procedură civilă pentru recuperarea rapidă a creanțelor certe, lichide și exigibile constând, potrivit art. 1014 alin. (1) C.proc.civ., în obligații de plată a unor sume de bani care rezultă dintr-un contract civil, inclusiv din cele încheiate între un profesionist și o *autoritate contractantă*[3], constatat printr-un

---

economice sau profesionale, astfel cum aceste noțiuni sunt prevăzute de lege, la data intrării în vigoare a Codului civil.

[1] M.Of. nr. 182 din 2 aprilie 2013.

[2] M.Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015.

[3] Prin *autoritate contractantă* se înțelege potrivit prevederilor art. 1014 alin. (3) C.proc.civ.:

a) orice autoritate publică a statului român sau a unui stat membru al Uniunii Europene, care acționează la nivel central, regional sau local;

b) orice organism de drept public, altul decât cele prevăzute la lit. a), cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de

înscris ori determinate potrivit unui statut, regulament sau altui înscris, însuşit de părţi prin semnătură ori în alt mod admis de lege.

Creditorul îi va comunica debitorului, prin intermediul executorului judecătoresc sau prin scrisoare recomandată, cu conţinut declarat şi confirmare de primire, o *somaţie*, prin care îi va pune în vedere să plătească suma datorată în termen de 15 zile de la primirea acesteia [art. 1015 alin. (1) C.proc.civ.].

Dacă debitorul nu plăteşte în termenul de 15 zile, creditorul poate introduce cererea privind ordonanţa de plată la instanţa competentă pentru judecarea fondului cauzei în primă instanţă (art. 1016 C.proc.civ.).

Ordonanţa de plată va fi respinsă, urmând ca în acest caz creditorul să introducă cerere de chemare în judecată potrivit dreptului comun:

a) dacă debitorul contestă creanţa iar instanţa apreciază, în baza înscrisurilor aflate la dosar şi a explicaţiilor şi lămuririlor părţilor, că apărarea debitorului este întemeiată [art. 1021 alin. (1) C.proc.civ.].

b) dacă apărările de fond formulate de debitor presupun administrarea altor probe decât înscrisurile aflate la dosar, precum şi explicaţiile şi lămuririle părţilor, iar acestea ar fi admisibile, potrivit legii, în procedura de drept comun [art. 1021 alin. (2) C.proc.civ.].

În doctrină, într-un punct de vedere exprimat înainte de modificarea art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 prin Legea

---

interes general, fără scop lucrativ, şi care se află în cel puţin una dintre următoarele situaţii:

(i) este finanţat, în majoritate, de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a);

(ii) se află în subordinea sau este supus controlului unei autorităţi contractante, astfel cum este definită la lit. a);

(iii) în componenţa consiliului de administraţie ori, după caz, a consiliului de supraveghere şi directoratului, mai mult de jumătate din numărul membrilor sunt numiţi de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a);

c) orice asociere formată de una sau mai multe autorităţi contractante dintre cele prevăzute la lit. a) sau b).

nr. 212/2018, s-a apreciat că procedura prealabilă a somației reglementată de art. 1015 alin. (1) C.proc.civ. în cazul ordonanței de plată ar fi o procedură obligatorie în cazul acțiunii în contencios administrativ având ca obiect executarea contractelor administrative, dar și în cazul acțiunii în contencios administrativ privind încheierea, anularea, modificarea sau încetarea acestor contracte[1]. Considerăm că acest punct de vedere restrânge posibilitatea exercitării acțiunii în contencios administrativ privind contractele administrative, doar în condițiile speciale reglementate pentru ordonanța de plată, neexistând pentru aceasta nicio justificare legală. Procedura ordonanței de plată condiționată de somația prealabilă poate fi utilizată în cazul contractelor administrative doar în cazul în care litigiul are ca obiect obligația de plată a unei sume de bani [art. 1014 alin. (1) C.proc.civ.] care rezultă dintr-un contract administrativ, dacă creanța nu este contestată de debitor în condițiile art. 1021 alin. (1) C.proc.civ. și nu este necesar, potrivit prevederilor art. 1021 alin. (2) C.proc.civ., să fie administrate alte probe în afara înscrisurilor din dosar.

În toate aceste cazuri de inadmisibilitate a ordonanței de plată, persoana vătămată va putea introduce cererea de chemare în judecată potrivit dreptului comun. În situația în care se exercită ***procedura de drept comun*** prevăzută de Legea nr. 554/2004, regulile cu privire la plângerea prealabilă instituite de această lege nu pot fi completate cu regulile unei ***proceduri speciale*** a ordonanței de plată prevăzută de art. 1014-1025 C.proc.civ., care poate fi utilizată doar în condițiile limitative arătate mai sus.

În prezent, în urma modificării art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, legiuitorul a renunțat la asimilarea plângerii prealabile în cazul acțiunilor care au ca obiect contractele administrative cu procedura concilierii specifică dreptului privat, optând pentru o procedură de drept public, similară recursului administrativ în cazul actului administrativ unilateral. În această procedură plângerea prealabilă va fi făcută în termen de 6 luni, termen cu privire la care apreciem că, în tăcerea legii și prin aplicarea prevederile art. 2547 C.civ., are natura juridică de termen de prescripție. Acest termen va începe să curgă, în cazul litigiilor

[1] *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 86.

legate de încheierea lui, de la data încheierii contractului, iar în cazul litigiilor având ca obiect anularea contractului sau a unor clauze din contract, de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.

Precizăm faptul că în urma modificării art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 pot forma obiectul acțiunii în contencios administrativ doar *litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de* ***încheierea contractului administrativ,*** *inclusiv litigiile având ca obiect* ***anularea unui contract administrativ.*** *Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun.* Acest lucru explică de ce legiuitorul a renunțat în noua reglementare la celelalte date de la care începea să curgă termenul de 6 luni în reglementarea anterioară a art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 așa cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007 [*„b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului; c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului; d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului; e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului"*].

Prin jurisprudența sa, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că plângerea prealabilă trebuie să vizeze exact solicitările persoanei vătămate și nu se poate considera îndeplinită această cerință legală în cazul în care acțiunea se referă la un capăt de cerere diferit de cele solicitate autorității publice[1].

Prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor[2], la art. 109 din Codul de procedură civilă a fost introdus alin. (3) cu următorul conținut: *„Neîndepli-*

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2146/2016, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] M.Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010.

nirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii". Această prevedere a fost preluată de art. 193 alin. (2) din noul Cod de procedură civilă în vigoare de la 15 februarie 2013. În doctrină[1] și în jurisprudență[2] s-a apreciat că această reglementare se aplică și în materia contenciosului administrativ astfel încât **excepția neîndeplinirii procedurii prealabile a recursului administrativ nu poate fi invocată decât de către pârât prin întâmpinare.**

În jurisprudența creată în baza Legii nr. 554/2004, Înalta Curte de Casație și Justiție a subliniat că procedura prealabilă este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune, a cărei neîndeplinire este sancționată cu respingerea acțiunii ca **inadmisibilă**[3] (în cazul admiterii excepției neîndeplinirii procedurii prealabile). În situația în care persoana care se consideră vătămată introduce acțiunea în contencios administrativ fără a mai aștepta, pe de o parte, ca autoritatea publică să răspundă procedurii prealabile și, pe de altă parte, împlinirea termenului legal de 30 de zile prevăzut de art. 7 din Legea nr. 554/2004, acțiunea va fi respinsă ca **prematură**[4]. Prematuritatea unei acțiuni poate fi reținută doar atunci când însuși dreptul care se tinde a fi valorificat este supus unui termen sau unei condiții suspensive, nefiind născut și actual, iar nu când nu a fost îndeplinită o condiție prealabilă de exercitare a dreptului la acțiune[5].

---

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 239-241.

[2] A se vedea soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 14 martie 2011 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[3] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4475/2006, nepublicată, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 88.

[4] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 550/2006, nepublicată, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 90.

[5] *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 255.

Secțiunea a 6-a. Acțiunea în contenciosul administrativ să fie introdusă în termenele prevăzute de lege

Constituționalitatea stabilirii prin Legea nr. 554/2004 a unor termene în care se poate introduce acțiunea la instanța de contencios administrativ. Potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, legiuitorul are competența de a stabili procedura de judecată, iar conform art. 52 alin. (2) din Legea fundamentală condițiile și limitele exercitării dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică se stabilesc prin lege organică. De asemenea, art. 21 alin. (2) din Constituție stabilește că nicio lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului de acces liber la justiție. Prin urmare, condițiile în care poate fi introdusă acțiunea în contencios administrativ sunt stabilite de legiuitor care trebuie să aibă grijă ca în cadrul reglementării să nu îngrădească exercitarea dreptului de acces liber la justiție.

Apreciem că instituirea unor termene de introducere a acțiunii la instanța de contencios administrativ se realizează astfel în limitele constituționale prevăzute de art. 126 alin. (2), art. 52 alin. (2) și art. 21 alin. (2) din Constituție. De altfel, prin Decizia Plenului nr. 1/1994 Curtea Constituțională a considerat că „este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești (...) legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege. De aceea, regula art. 21 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia nicio lege nu poate îngrădi accesul la justiție, are ca semnificație faptul că legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nicio categorie sau grup social". Prin urmare, apreciem că instituirea unor termene valabile pentru orice persoane care se află în situațiile arătate de Legea nr. 554/2004 în art. 11 nu constituie o încălcare a dreptului de liber acces la justiție și la un proces echitabil.

Potrivit prevederilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului de 30 de zile [termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004], calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile. În acest caz, autoritatea publică emite actul administrativ la cererea reclamantului sau în urma plângerii prealabile a acestuia, însă refuză în mod nejustificat să îl pună în executare[1]. După expirarea termenului de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ, termen în care actul trebuia pus în executare de autoritatea publică, reclamantul va putea să se adreseze direct instanței de contencios administrativ, în cadrul unui termen de 6 luni, fără a mai efectua procedura plângerii prealabile. Procedura plângerii prealabile ar fi inutilă în acest caz, din moment ce autoritatea emitentă a fost de acord cu solicitarea reclamantului și a emis, în consecință, actul administrativ.

Prin Legea nr. 212/2018 a fost abrogată litera e) a alin. 1) al art. 11 din Legea nr. 554/2004 care se referea la: „*e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative*".

Am apreciat într-o lucrare anterioară[2] că reglementarea art. 11 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004 era deficitară, ea lăsând loc în practică posibilității de încălcare a principiului liberului acces la justiție reglementat de art. 21 din Constituție.

Reglementarea faptului că în cazul contractelor administrative termenul curgea de la data încheierii procesului-verbal de fina-

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 125, 126.

[2] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 494-496.

lizare a procedurii concilierii nu ţinea seama de următorul aspect[1]: la procedura concilierii participă din partea autorităţii publice contractante persoane mandatate de Consiliul local, Guvern etc., urmând ca rezultatul concilierii să fie consemnat într-un proces-verbal; însă, pentru a produce efecte juridice, procesul-verbal de conciliere trebuie să fie aprobat de către mandant, respectiv Consiliu local, Guvern etc. Acest aspect dă naştere următoarei ipoteze de lucru: prin procesul-verbal de conciliere se pune capăt divergenţelor, ajungându-se la un compromis, dar acest proces-verbal este respins de mandant. În acest caz nu prezintă interes data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii. Partea vătămată va avea interesul să se îndrepte în instanţă împotriva hotărârii Consiliului local sau a Guvernului şi va trebui să urmeze procedura plângerii prealabile prevăzută pentru actele administrative unilaterale, acţiunea în instanţă putând fi introdusă în termenul prevăzut de art. 11 alin. (1) lit. a)-d) din Legea nr. 554/2004.

Din aspectul reliefat mai sus reiese că, pentru încheierea procesului-verbal de conciliere, este necesară o dublă manifestare de voinţă din partea autorităţii publice contractante: voinţa de a participa la conciliere (incluzând desemnarea mandatarului şi consemnarea negocierii în procesul-verbal) şi voinţa de a aproba rezultatul concilierii prin act administrativ unilateral. Cele două voinţe nu pot avea relevanţă juridică una fără alta, ele neproducând efecte juridice decât împreună. Prin urmare, apreciam că legiuitorul ar fi trebuit să precizeze că termenul de introducere a acţiunii curge de la data aprobării prin act administrativ unilateral a procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii.

În prezent, în urma modificării art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, legiuitorul a renunţat la procedura prealabilă a concilierii, optând pentru o procedură prealabilă introducerii acţiunii în contencios administrativ similară recursului administrativ în cazul actului administrativ unilateral. Prin urmare cererile prin care se solicită anularea unui contract administrativ se vor introduce în termen de 6 luni, care începe să

[1] *C.-S. Săraru*, op. cit., 2009, p. 384-388.

curgă de la datele arătate de art. 11 alin. (1) lit. a)-d) din Legea nr. 554/2004.

Potrivit prevederilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/20004, pentru *motive temeinice*, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul arătat de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz. Termenul de 6 luni este termen de prescripție, iar termenul de un an este termen de decădere [art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/20004]. Subliniem că, spre deosebire de termenul de decădere, termenul de prescripție poate fi supus suspendării, întreruperii sau repunerii în termen în condițiile prevăzute de Codul civil în Cartea a VI-a, Titlul I – *Prescripția extinctivă*. Spre deosebire însă de prescripție, decăderea poate fi invocată și aplicată din oficiu de instanța de judecată[1].

Desigur că o reglementare nu poate să cuprindă toate situațiile posibile în fapt fără a avea un caracter excesiv sau rigid, și prin urmare îi va reveni judecătorului rolul ca, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze, să decidă asupra incidenței normei juridice. Însă, faptul că motivele temeinice nu sunt definite de lege nici măcar generic, determină în practică aprecieri aleatorii ale instanțelor de judecată având drept consecință lipsa de unitate a practicii judecătorești. În lipsa indicării de către legiuitor a **motivelor temeinice** pentru depășirea termenului de prescripție de 6 luni, în doctrină[2] s-a subliniat că temeinicia motivelor trebuie constatată de instanță în funcție de împrejurările concrete ale speței, raportându-se la cauzele de întrerupere sau de suspendare a cursului prescripției și la motive prevăzute de art. 103 C.proc.civ. din 1865 pentru repunerea în termen, respectiv existența unor împrejurări mai presus de voința părții – forța majoră și cazul fortuit. În prezent, în reglementarea art. 186 C.proc.civ.[3], repunerea în termen se face în condiții mai puțin restrictive, respectiv dacă partea care a pierdut

---

[1] *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 376.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 276; *G. Bogasiu*, op. cit., 2008, p. 210.

[3] Cu privire la condițiile repunerii în termen prevăzute de art. 186 C.proc.civ., a se vedea *I. Leș*, op. cit., 2013, p. 308-310.

un termen procedural dovedește că întârzierea se datorează unor motive temeinic justificate.

În jurisprudență s-a arătat că hotărârile de Guvern de atestare a bunurilor aparținând domeniului public sunt acte administrative individuale. O astfel de hotărâre, adoptată în baza prevederilor art. 20 și 21 din Legea nr. 213/1998 (în prezent art. 288 și 289 din Codul administrativ), nu are caracterul unui act administrativ cu caracter normativ, întrucât nu cuprinde norme cu caracter general, obligatoriu pentru un număr nedeterminat de cazuri și persoane, ci are ca efect juridic delimitarea domeniului public prin individualizarea imobilelor prevăzute în anexe. Prin urmare, fiind acte administrative individuale, termenul pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ nu se va calcula de la data publicării anexelor în Monitorul Oficial, ci de la data la care acestea i-au fost comunicate persoanei vătămate ori aceasta a luat efectiv cunoștință de conținutul lor[1].

Conform prevederilor art. 11 alin. (2[1]) din Legea nr. 554/20004, în cazul suspendării, potrivit legii speciale[2], a procedurii de

---

[1] A se vedea deciziile I.C.C.J. nr. 2091/2012 și 1207/2015 pronunțate de Secția de contencios administrativ și fiscal, citate de *I. Rîciu*, op. cit., 2018, p. 43, 44.

[2] Un exemplu de suspendare a procedurii de soluționare a plângerii prealabile reglementat de o lege specială este furnizat de art. 277 C.proc.fisc. adoptat prin Legea nr. 207/2015 (M.Of. nr. 547 din 23 iulie 2015) intitulat – „Suspendarea procedurii de soluționare a contestației pe cale administrativă" cu următorul conținut:

„(1) Organul de soluționare competent poate suspenda, prin decizie motivată, soluționarea cauzei atunci când:

a) organul care a efectuat activitatea de control a sesizat organele în drept cu privire la existența indiciilor săvârșirii unei infracțiuni în legătură cu mijloacele de probă privind stabilirea bazei de impozitare și a cărei constatare ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra soluției ce urmează să fie dată în procedură administrativă;

b) soluționarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți.

(2) La cererea contestatorului, organul de soluționare competent suspendă procedura și stabilește termenul până la care aceasta se suspendă.

soluţionare a plângerii prealabile, termenul de 6 luni curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluţionare, după caz, dacă a expirat termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).

Legea nr. 554/2004 prevede în art. 11 alin. (3) că în cazul acţiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, termenul de 6 luni curge de la data când s-a cunoscut existenţa actului nelegal. Cererea va putea fi introdusă, în condiţiile prevăzute de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, şi peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data luării la cunoştinţă.

Menţionăm faptul că Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici a ridicat excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 11 alin. (1), (2) şi (3) din Legea nr. 554/2004 susţinând că aceste reglementări care prevăd un termen de decădere înăuntrul căruia poate fi formulată acţiunea în anulare a unui act administrativ unilateral, „îi pun pe judecători în situaţia de a acoperi nulitatea absolută, încălcându-se principiul legalităţii şi contravenind, astfel, prevederilor art. 124 alin. (1) din Constituţie, în care se arată imperativ că justiţia se înfăptuieşte în numele legii". De asemenea, a susţinut că este încălcat şi art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală, care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ. Autorul excepţiei – Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici – considera că, în speţa supusă judecăţii de fond era vorba „de un caz clar de nulitate absolută", însă, datorită termenului de decădere prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004, instituţia era îngrădită în exercitarea atribuţiilor sale, fiind imposibil a se restabili ordinea

---

Termenul de suspendare nu poate fi mai mare de 6 luni de la data acordării. Suspendarea poate fi solicitată o singură dată.

(3) Procedura administrativă este reluată la încetarea motivului care a determinat suspendarea sau, după caz, la expirarea termenului stabilit de organul de soluţionare competent potrivit alin. (2), indiferent dacă motivul care a determinat suspendarea a încetat ori nu.

(4) Hotărârea definitivă a instanţei penale prin care se soluţionează acţiunea civilă este opozabilă organelor de soluţionare competente, cu privire la sumele pentru care statul s-a constituit parte civilă".

de drept, menţinându-se „situaţia de ilegalitate şi tulburarea ordinii publice şi a bunelor moravuri". Cu alte cuvinte, textele legale criticate pun judecătorii în situaţia de a pronunţa „soluţii prin care se acoperă ilegalităţi grave", fiind ignorată totodată şi imprescriptibilitatea nulităţii absolute.

Prin DCC nr. 795/2007[1] Curtea a respins această excepţie de neconstituţionalitate. Examinând dispoziţiile de lege criticate, Curtea a reţinut că: *„asupra faptului că autorul excepţiei – Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici – critică însăşi existenţa unui termen de decădere, care, în opinia sa, oferă posibilitatea acoperirii unor cazuri de nulitate absolută şi de «ilegalităţi grave», încălcându-se prevederile art. 124 alin. (1) şi ale art. 126 alin. (6) din Constituţie, Curtea constată că, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituţie, competenţa stabilirii procedurii de judecată, printre care şi fixarea unor termene înăuntrul cărora poate fi exercitat dreptul la acţiune, aparţine legiuitorului. În plus, în jurisprudenţa în materie a Curţii Constituţionale, spre exemplu Decizia nr. 635 din 26 iunie 2007(...), instanţa de contencios constituţional a reţinut constant că «limitele legale impuse pentru exercitarea dreptului la acţiune, şi anume termenul de 6 luni sau de un an de la data emiterii actului, reprezintă măsuri de protecţie a stabilităţii şi securităţii raporturilor juridice create şi a efectelor actelor administrative, acestea fiind, totodată, termene rezonabile în cadrul cărora persoanele interesate au posibilitatea de a acţiona, în condiţiile legii». Aşadar, chiar dacă subiecţii acţiunii în contencios administrativ prevăzuţi de art. 11 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 au o calitate specială, aceasta nu le conferă posibilitatea eludării condiţiilor legale de exercitare a dreptului la acţiune. Prin urmare, Curtea constată că susţinerile de neconstituţionalitate referitoare la înfăptuirea justiţiei şi la încălcarea principiului garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice nu sunt întemeiate"*.

Apreciem că în acest caz legiuitorul ar fi trebuit să facă o distincţie mai clară între **acţiunea în contencios administrativ obiectiv prin care se apără un interes legitim public, care este**

[1] M.Of. nr. 711 din 22 octombrie 2007.

imprescriptibilă prin natura ei, și acțiunea în contencios administrativ subiectiv prin care se apără un interes legitim privat, care este prescriptibilă. Considerăm că legiuitorul ar fi trebuit în acest caz să opereze o distincție, știut fiind faptul că, în condițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului și Ministerul Public pot introduce și acțiuni în contencios subiectiv. Este firesc ca acțiunea în contencios subiectiv să fie prescriptibilă, dat fiind că prin intermediul acesteia se apără un interes subiectiv, prescripția având rolul de a sancționa atitudinea pasivă, lipsită de interes față de apărarea unor drepturi proprii prin acțiune în instanță. Dar, în cazul acțiunilor în contencios obiectiv exercitate de autoritățile publice, tocmai necesitatea apărării oricând a unui interes legitim public de care poate depinde soarta unei întregi comunități impune imprescriptibilitatea acestei acțiuni.

Considerăm, *de lege ferenda*, că doar prin aprecierea ca prescriptibilă sau imprescriptibilă a acțiunii, în funcție de tipul de contencios exercitat, se poate realiza o diferență justificată între mijloacele de apărare a interesului public și mijloacele de apărare a interesului privat în cadrul permis de art. 126 alin. (2) din Constituție, care dă posibilitatea legiuitorului să fixeze termene înăuntrul cărora poate fi exercitat dreptul la acțiune.

Potrivit prevederilor art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/20004, ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale, pot fi atacate oricând. Prin art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 se instituie astfel regula imprescriptibilității acțiunii în contencios administrativ având ca obiect acte administrative cu caracter normativ și ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale. Ținând cont de faptul că pe toată durata cât este în vigoare actul administrativ normativ sau ordonanța, în baza acestuia/acesteia se pot emite sau adopta acte administrative individuale, impunerea unui termen de prescripție în care ar putea fi atacat un act administrativ normativ sau o ordonanță ar valida legalitatea inclusiv a actului administrativ individual emis în baza sa și atacat în instanță după expirarea termenului de prescripție. În practică se poate ivi situația în care un act administrativ având caracter individual, să respecte prevederile actului administrativ cu caracter

normativ în baza căruia a fost emis, dar acesta din urmă să fie ilegal în raport cu prevederile dintr-un act administrativ normativ cu forță juridică superioară sau cu prevederile dintr-o lege sau ordonanță. Observăm că, în acest caz, prescriptibilitatea acțiunii în contencios administrativ având ca obiect acte administrative cu caracter normativ ar duce în final la imposibilitatea apărării dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat care face obiectul acțiunii principale în contencios subiectiv, făcând inutilă acțiunea în contencios administrativ după expirarea termenului de prescripție. Menționăm că prin Decizia nr. 947/2007[1] Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate privind imprescriptibilitatea acțiunii în contencios administrativ având ca obiect acte administrative cu caracter normativ, arătând că „este firesc ca legalitatea actelor la care se referă prevederile de lege criticate să poată fi contestată nelimitat în timp, întrucât, fiind acte normative, verificarea legalității acestora slujește unui interes public, acela de asanare a sistemului normativ și de asigurare a funcționării eficiente a acestuia". Aceste argumente considerăm că ilustrează de ce legiuitorul a reglementat imprescriptibilitatea acțiunii în contencios administrativ având ca obiect acte administrative cu caracter normativ și ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale.

Termenul de prescripție pentru despăgubiri. Atunci când persoana vătămată solicită în instanță anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge, potrivit prevederilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Astfel, de exemplu, funcționarul public poate solicita, pe cale separată, în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, obligarea autorității publice (emitente a actului administrativ prin care a fost eliberat din funcția publică, act care a fost anulat prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă) la plata unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate, și cu celelalte drepturi de care ar fi beneficiat. Termenul de prescripție pentru

[1] M.Of. nr. 782 din 19 noiembrie 2007.

introducerea cererii de despăgubire curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, dată care coincide cu data la care funcţionarul public a cunoscut măsura eliberării din funcţia publică[1].

În jurisprudență s-a arătat că momentul la care persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei este o chestiune de fapt care se stabileşte în funcție de circumstanțele cauzei, luându-se în considerare natura, conținutul și efectele conduitei administrative nelegale[2].

Potrivit prevederilor art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 „cererile se adresează instanţelor de contencios administrativ competente, în termenul de **un an** prevăzut la art. 11 alin. (2)". Aceste dispoziții se vor aplica, în mod corespunzător, şi contractelor administrative [art. 19 alin. (2^1) din Legea nr. 554/2004]. Cererile pentru acordarea de despăgubiri se supun normelor prezentei legi în ceea ce priveşte procedura de judecată şi taxele de timbru [art. 19 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Acțiunea pentru despăgubiri va fi introdusă la instanța de contencios administrativ competentă să judece acțiunea principală conform principiului *accesorium sequitur principale*.

Subliniem faptul că, în cazul cererii de despăgubiri formulată în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, nu sunt aplicabile dispoziţiile art. 7 referitoare la obligativitatea îndeplinirii procedurii prealabile[3].

Din interpretarea art. 19 din Legea nr. 554/2004 rezultă că admisibilitatea cererii de despăgubiri, în acest caz, este condiţionată de soluţionarea unei acţiuni anterioare în contencios administrativ prin care a fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului

---

[1] Soluţie de principiu adoptată în şedinţa judecătorilor Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a I.C.C.J. din 19 noiembrie 2012 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[2] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 535.

[3] I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3240/2006, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 165.

administrativ nelegal, formulată în temeiul art. 1 din lege[1]. Se pune problema ce se întâmplă dacă persoana vătămată doreşte doar despăgubiri? În această problemă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie s-a pronunţat în sensul că cererea prin care se solicită obligarea unei autorităţi publice la plata de despăgubiri materiale şi morale, chiar întemeiată pe dispoziţiile art. 19 din lege, dar care nu este precedată de o acţiune în contencios administrativ formulată şi soluţionată în temeiul art. 1 din lege, are un obiect pur patrimonial şi este de competenţa instanţei de drept comun[2]. În această optică, desigur că termenul de prescripţie pentru introducerea acţiunii va fi cel de drept comun de 3 ani, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

În ceea ce priveşte art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, *de lege ferenda* se impune abrogarea părţii finale a acestuia, respectiv cea care face trimitere la termenul de un an „prevăzut la art. 11 alin. (2)". Termenele prevăzute de art. 19 alin. (1) şi (2) şi de art. 11 alin. (2) au o natură juridică diferită şi încep să curgă de la momente diferite[3]. Astfel, termenul de un an prevăzut de art. 19 alin. (2) este termen de prescripţie, în timp ce termenul prevăzut de art. 11 alin. (2) este termen de decădere. Apoi, în materia actelor administrative unilaterale termenul de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) începe să curgă de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă sau data introducerii cererii, după caz, fiind în discordanţă astfel cu momentul de la care începe să curgă termenul prevăzut de art. 19 alin. (2). Faptul că între cele două termene există aceste deosebiri arată că ele nu pot fi asimilate în sensul arătat de art. 19 alin. (2). Prin urmare în cadrul articolului trebuie abrogată expresia „prevăzut la art. 11 alin. (2)".

---

[1] A se vedea, în acest sens, decizia I.C.C.J. nr. 1816/2012, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2089/2006, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 165-166.

[3] În acest sens se pronunţă şi *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 225.

Capitolul V
Actele administrative nesupuse controlului instanțelor de contencios administrativ și limitele controlului

Controlul judecătoresc asupra actelor administrative se exercită, potrivit prevederilor art. 52 alin. (2) din Constituție, în limitele prevăzute de legea organică. În aplicarea acestei prevederi constituționale, Legea nr. 554/2004 a arătat care sunt aceste limite, prin instituirea unor categorii de acte administrative care sunt exceptate total de la controlul de legalitate al instanțelor de contencios administrativ (excepții absolute) și a unor categorii de acte administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor impus de emiterea acestora în situații extraordinare[1].

Secțiunea 1. Actele administrative care sunt exceptate total de la controlul de legalitate al instanțelor de contencios

Legea nr. 554/2004 consacră în art. 5 alin. (1) și (2) următoarele excepții de la regula atacării actelor administrative la instanța de contencios administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar;

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 244 și 255.

c) actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

Observăm că art. 5 din Legea nr. 554/2004 instituie aceste excepții de la regula atacării actelor administrative la *instanța de contencios administrativ*, ele nefiind sustrase de la posibilitatea atacării în justiție la instanțele de drept comun, în virtutea art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție[1]. Instanțele de drept comun nu vor putea însă să se subroge în competența instanței de contencios administrativ și să se pronunțe cu privire la anularea unui act administrativ, ele urmând să se pronunțe doar cu privire la despăgubirile solicitate de persoanele vătămate în drepturile lor prin aceste acte.

§1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul

Aceste acte se regăsesc pentru prima dată, sub denumirea de *acte de guvernământ* în art. 107 din Constituția din 1923 și apoi în Legea pentru contencios administrativ din 1925, acestea fiind exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ. După Revoluția din 1989, Legea nr. 29/1990 *a contenciosului administrativ* menționa în categoria actelor exceptate de la controlul judecătoresc potrivit art. 2 lit. a) actele care priveau raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern.

În prezent, actele administrative care privesc raporturile cu Parlamentul sunt exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, potrivit prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție și art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004. Aceste acte sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 554/2004 ca fiind actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, **în raporturile de natură politică cu Parlamentul.**

---

[1] A se vedea, în acest sens, *C.-L. Popescu*, Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 2/2004, p. 17; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 175-176.

Astfel de acte administrative ale autorităților publice care privesc raporturile de natură politică cu Parlamentul sunt:

- actele Președintelui României în raporturile sale de natură politică cu Parlamentul[1]: actul prin care Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, potrivit art. 85 alin. (1) din Constituție; actul prin care Președintele României numește Guvernul, pe baza votului de încredere acordat de Parlament; supunerea spre ratificare a unui tratat internațional de către Președinte Parlamentului în temeiul art. 91 din Constituție, dizolvarea de către Președinte a Parlamentului, în condițiile art. 89 din Constituție, consultarea Parlamentului de către Președinte în cazul desfășurării unui referendum în condițiile art. 90 din Constituție, declararea de către Președinte a mobilizării forțelor armate în condițiile art. 92 alin. (2) din Constituție, declararea de către Președinte a stării de urgență sau de asediu în condițiile art. 93 din Constituție etc.

În unele opinii doctrinare[2], precum și în unele hotărâri ale Înaltei Curți de Casație și Justiție[3], s-a susținut că decretele prezidențiale contrasemnate de primul-ministru în situațiile menționate de art. 100 alin. (2) din Constituție sunt rezultatul unor raporturi de natură constituțională stabilite, pe de o parte, între cei doi șefi ai executivului, și pe de altă parte, în relația cu Parlamentul. Prin

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 478; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 177.

[2] A se vedea *E. Albu*, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, în Curierul Judiciar nr. 9/2006, p. 88; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 324.

[3] A se vedea decizia nr. 1840/2005, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție (*https://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*). Această Decizie prin care decretul de grațiere al Președintelui României era considerat act administrative emis în relația cu Parlamentul, pe motiv că este contrasemnat de primul-ministru este criticată într-o opinie doctrinară considerându-se că „este mai acceptabilă soluția calificării actului ca act complex, de drept administrativ și de drept penal, însă în niciun caz nu poate fi vorba de exceptarea sa de la contenciosul administrativ pe temeiul art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ" – a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 161.

instituția contrasemnării Parlamentul ar exercita un control indirect prin mijlocirea primului-ministru, care răspunde politic în fața legislativului (prin intermediul interpelărilor și al moțiunilor de cenzură). Prin urmare se apreciază că decretele Președintelui contrasemnate de primul-ministru sunt exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrativ în temeiul art. 126 alin. (2) din Constituție și art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 (excepțarea actelor administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul).

În doctrină s-a conturat și un alt punct de vedere care arată că, indiferent dacă decretele Președintelui sunt sau nu contrasemnate de primul-ministru, ca regulă, ele pot fi atacate în contencios administrativ, atât timp cât nu se înscriu în sfera finelor de neprimire prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție și de art. 5 din Legea nr. 554/2004[1].

- **actele Guvernului în raporturile sale cu Parlamentul**[2]: declarațiile cu privire la politica Guvernului; furnizarea unor informații și documente cerute de camerele Parlamentului în condițiile prevăzute de art. 111 din Constituție, ordonanțele simple adoptate de Guvern care se vor supune aprobării Parlamentului în condițiile art. 115 alin. (3) din Constituție, dacă legea de abilitare prevede acest lucru; ordonanțele de urgență adoptate de Guvern și supuse în mod obligatoriu aprobării Parlamentului, în condițiile art. 115 alin. (5) din Constituție etc.

În ceea ce privește ordonanțele simple și de urgență adoptate de Guvern, Constituția a prevăzut expres în art. 126 alin. (6) că instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe **declarate neconstituționale**, iar ulterior Legea nr. 554/2004 a stabilit prin art. 9 modul în care se poate introduce această acțiune împotriva ordonanțelor Guvernului

---

[1] A se vedea, în acest sens, *Ș. Deaconu*, comentariul art. 100 în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 930; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 745.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 176, 178.

însoțită de excepția de neconstituționalitate și condiționarea soluționării fondului cauzei de admiterea excepției de către Curtea Constituțională.

§2. Actele de comandament cu caracter militar

Actele de comandament cu caracter militar sunt exceptate pentru prima dată de la controlul instanțelor de contencios administrativ prin art. 107 din Constituția din 1923, reglementarea fiind preluată apoi de Legea pentru contencios administrativ din 1925.

După Revoluția din 1989, Legea nr. 29/1990 *a contenciosului administrativ* menționa în categoria actelor exceptate de la controlul judecătoresc potrivit art. 2 lit. b) actele de comandament cu caracter militar.

În prezent actele de comandament cu caracter militar sunt exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ potrivit prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție și art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004. Actul de comandament cu caracter militar este definit de art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004 ca fiind actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.

Actele de comandament cu caracter militar prezintă următoarele caractere precizate în doctrină, încă din perioada interbelică[1]:

a) actul să emane de la autoritățile publice care au caracter de comandamente militare, prin comandament militar înțelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui șef determinat: șeful statului, ministrul de război, comandamentele militare superioare etc.

b) actul să aibă un cuprins de natură militară, adică să fie în legătură directă cu serviciul și îndatoririle militare.

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 311.

c) actul să cuprindă ideea de ordin, de comandă cu corelativul ei de disciplină militară.

Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la controlul instanțelor de contencios administrativ se întemeiază pe necesitatea de a asigura acele condiții de unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare și de a asigura spiritul de disciplină al subordonaților față de autoritatea superiorilor[1]. Prin urmare, vor intra în noțiunea de acte de comandament cu caracter militar: toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările și concentrările de trupe, atribuirea și efectuarea de comenzi, manevre, exerciții și operațiuni militare[2].

Nu fac parte din categoria actelor de comandament cu caracter militar, putând fi atacate, prin urmare, la instanța de contencios administrativ **contractele administrative (actele de gestiune publică)** pe care autoritățile militare le încheie cu diferite persoane în vederea aprovizionării și furnizării de materiale sau în alte scopuri, în vederea asigurării funcționării serviciului de apărare națională[3].

Trebuie făcută o distincție între **actele prin care comandamentele militare intră în raporturi cu populația civilă și actele care intervin în interiorul ierarhiei militare**[4]. Astfel, pe timp de pace organele militare nu vor putea impune populației civile obligații prin acte administrative care să aducă o restrângere a drepturilor și libertăților cetățenilor, astfel de restrângeri putând opera doar prin lege, spre deosebire de starea de război când comandamentele militare vor putea lua prin acte administrative orice măsuri impuse de necesitățile războiului și asigurarea victoriei. Prin urmare, actele administrative prin care comandamentele militare intră în raporturi cu populația civilă **pe timp de pace** vor putea fi controlate sub aspectul legalității lor de către instanțele de contencios administrativ. Pe timp de război, actele administrative ale comandamentelor militare în raporturile cu

---

[1] Idem, p. 311.

[2] Ibidem; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 179.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 311.

[4] Idem, p. 312; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 180.

populația civilă (ex. actul prin care se interzice circulația auto sau pietonală într-o zonă minată[1]) intră în noțiunea de acte de comandament cu caracter militar care nu pot fi atacate la instanța de contencios administrativ.

În ceea ce privește actele din interiorul ierarhiei militare, în doctrină[2] și în jurisprudență se menționează că actele autorităților militare legate de managementul resurselor umane nu intră în categoria actelor de comandament militar, putând fi atacate la instanța de contencios administrativ. Așa sunt de exemplu actele de numiri în grad, de avansări, de sancționare, de punere în rezervă[3] sau de pensionare.

Din cele analizate se observă că sfera actelor administrative adoptate sau încheiate de autoritățile militare este mai extinsă decât cea a actelor de comandament militar ale acestora.

În statul modern armata este văzută ca un serviciu public administrativ, a cărui acțiune trebuie supusă controlului instanțelor de judecată sub aspectul verificării legalității, al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, în aceleași condiții ca orice serviciu administrativ. Actele de comandament cu caracter militar constituie o excepție de la această regulă[4], fiind de strictă interpretare și aplicare și impunând instanțelor de contencios administrativ să acorde o atenție deosebită în încadrarea unor acte în această categorie de **fine de neprimire**.

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan, F. Șerban*, Despre actele de comandament cu caracter militar, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 45.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 180; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 480; *A. Iorgovan, F. Șerban*, op. cit., 1997, p. 45.

[3] Decizia nr. 1051/1997 pronunțată de Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, în Dreptul nr. 5/1998, p. 112. Instanța arată că ordinul emis de Ministerul Apărării Naționale prin care reclamantul a fost pus în rezervă nu poate constitui act de comandament militar, nefiind exceptat de la controlul instanțelor de contencios administrativ.

[4] A se vedea, în acest sens, *V. Vedinaș*, op. cit., 2015, p. 207.

§3. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară

Legea nr. 554/2004 a instituit printre excepțiile absolute și actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară [art. 5 alin. (2) din Lege]. Aceste acte au fost incluse de unii autori din doctrina românească în categoria actelor administrative exceptate în temeiul existenței unui **recurs paralel**[1]. Apreciem însă că situația reglementată de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu poate fi încadrată ca fiind un recurs paralel, decât prin extinderea sferei acestei noțiuni dincolo de cadrul conturat în dreptul francez de unde a fost preluată la noi teoria recursului paralel la începutul secolului XX[2]. Astfel, în dreptul francez recursul paralel semnifică faptul că persoana vătămată printr-un act administrativ poate alege între două căi contencioase (procesuale) pentru a obține recunoașterea dreptului său[3]. Or, observăm că în dreptul românesc art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se referă la excluderea de la

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 150; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 180-185; *O. Puie*, Contenciosul administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2009, vol. I, p. 395-409; *G. Bogasiu*, op. cit., 2008, p. 126.

[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 329-332.

[3] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 1992, p. 208 – autorii dau următorul exemplu: un agent public căruia administrația i-a refuzat plata unei indemnizații poate intenta, fie un recurs de plină jurisdicție, urmărind condamnarea administrației la plata acestei sume, fie un recurs pentru exces de putere, urmărind anularea deciziei de refuz; *M. Hauriou*, op. cit., 1925, p. 309 – autorul dă ca exemplu posibilitatea de alegere a căii de urmat, constatate în jurisprudența franceză, pentru cel căruia administrația publică i-a expropriat un teren: 1. cel interesat, dacă se găsește în termen, poate intenta contra actului de delimitare un recurs pentru exces de putere, dacă actul de delimitare este anulat, el va obține restituirea în natură a terenului său (*Conseil d'Etat*, 27 mai 1863, *Drillet de Lanigou*); 2. cel interesat poate de asemenea introduce în fața tribunalului civil o acțiune pentru plata unei indemnizații de expropriere (Conflits, 11 janv. 1873, *Paris-Labrosse*; 1 er mars 1893, *Guillé*).

procedura contenciosului administrativ a actelor administrative pentru care legi organice speciale au prevăzut proceduri judiciare diferite pentru modificarea sau desființarea lor. Nu este vorba, prin urmare, de posibilitatea părții vătămate de a alege între mai multe posibile căi de atac în instanță în funcție de ceea ce dorește să obțină prin acțiune, partea vătămată fiind obligată să urmeze strict procedura prevăzută de legea specială.

Prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu sunt incluse în cadrul excepțiilor absolute reglementate în art. 126 alin. (6) teza I din Constituția revizuită în 2003. Textul art. 126 alin. (6) teza I din Constituția revizuită prevede următoarele: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar". Acest text constituțional este criticabil sub aspectul tehnicii legislative. Constituția, fiind Legea fundamentală a unui stat, ar trebui să se limiteze la instituirea unor principii care să stea apoi la baza clădirii întregului sistem legislativ. Prin urmare, apreciem că în Constituție ar fi trebuit să se regăsească doar principiile generale care stau la baza instituției contenciosului administrativ, în timp ce reglementarea de amănunt și excepțiile de la controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, ar fi trebuit să fie lăsată în sarcina legiuitorului organic[1]. Anterior revizuirii din 2003, Constituția din 1991 nu a prevăzut astfel de excepții de la controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, acestea fiind reglementate în schimb de Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, abrogată[2]. Art. 2 lit. c) din Legea nr. 29/1990 a prevăzut că nu pot fi atacate în justiție „actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară".

Ulterior, în urma modificării Constituției în anul 2003, art. 126 alin. (6) teza I a prevăzut în mod expres doar două excepții, printre

---

[1] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 174.

[2] M.Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990. Legea nr. 29/1990 a fost abrogată prin Legea nr. 554/2004.

acestea nefiind prevăzută și cea reglementată prin art. 2 lit. c) din Legea nr. 29/1990. Cu toate acestea, unii autori[1] au apreciat că și în noile condiții prevăzute de Constituția revizuită, excepția reglementată de art. 2 lit. c) din Legea nr. 29/1990 își păstrează valabilitatea.

Noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 a preluat în art. 5 alin. (2) excepția prevăzută de Legea nr. 29/1990.

Apreciem că prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale[2], contravenind art. 126 alin. (6) din Constituția revizuită. Art. 126 alin. (6) din Constituția revizuită stabilește regula generală a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ și instituie, într-o enumerare limitativă și nu exemplificativă, două excepții de la această regulă, printre care nu se află și cea prevăzută de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Or, excepțiile prevăzute prin norme juridice sunt de strictă interpretare și aplicare (*exceptio est strictissimae interpretationis*). Prin urmare, în afara celor două excepții stabilite de textul constituțional (actele administrative care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar), toate litigiile care privesc actele administrative emise/adoptate de autoritățile publice ar trebui să fie supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, fie în condițiile Legii nr. 554/2004 – legea generală în materie – fie în condițiile legilor speciale. Cu alte cuvinte, art. 126 alin. (6) din Constituție nu permite ca printr-o lege organică, litigiile având ca obiect acte administrative să fie date în competența de judecată a instanțelor de drept comun, cu cele două excepții menționate în cazul strict al solicitării de despăgubiri. Prin urmare, propunem *de lege ferenda* modificarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în vederea punerii sale de acord cu prevederile

---

[1] A se vedea *I. Santai*, Implicații privind unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 39.

[2] A se vedea, în acest sens, și *G.C. Frențiu*, Neconstituționalitatea art. 5 alin. (2) și a art. 6 alin. (3) și 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în Dreptul nr. 11/2005, p. 43; *O. Puie*, op. cit., 2009, vol. I, p. 405-409.

constituționale ale art. 126 alin. (6) în felul următor: „*Nu pot fi atacate în condițiile prevăzute de prezenta lege actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară* ***de contencios administrativ***".

În prezent, în legislația românească există numeroase reglementări care prevăd o procedură judiciară de drept comun pentru litigii care au ca obiect acte administrative (plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se introduce la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită fapta conform art. 32 din O.G. nr. 2/2001 *privind regimul juridic al contravențiilor*[1]; plângerile împotriva hotărârilor comisiei județene asupra contestațiilor persoanelor care au cerut reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenului se pot face la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul conform art. 53 din *Legea fondului funciar* nr. 18/1991; instanța competentă în materia actelor de stare civilă este judecătoria, conform prevederilor Legii nr. 119/1996 *cu privire la actele de stare civilă* etc.). Considerăm că se impune reanalizarea acestor reglementări prin consacrarea procedurii judiciare de contencios administrativ pentru atacarea acestor acte administrative și prin preluarea reglementării la nivelul legii organice, contenciosul administrativ fiind reglementat prin lege organică conform prevederilor art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția revizuită.

În jurisprudență s-a arătat că prevederile art. 5 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ care exclud de la controlul jurisdicțional, pe această cale specială, toate actele administrative pentru care legile organice au reglementat o procedură specială sau o altă modalitate specifică de contestare, vizează și acele acte administrative cu caracter individual în legătură cu care s-ar fi putut ridica excepția de nelegalitate, conform art. 4 din Legea nr. 554/2004. A nu interpreta astfel, înseamnă a deturna dispozițiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în sensul că actul administrativ interzis de către legiuitor a fi contestat pe calea

[1] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

contenciosului administrativ, să poată fi atacat pe cale ocolită, prin invocarea excepției de nelegalitate, ceea ce este inadmisibil[1].

Secțiunea a 2-a. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2018, arată că în litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor **nu sunt aplicabile prevederile art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a executării actului administrativ.**

Înainte de modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 în art. 5 alin. (3) se prevedea că aceste patru categorii de acte administrative **vor putea fi atacate, la instanța de contencios administrativ numai pentru exces de putere,** ceea ce a determinat ca în doctrină ele să fi numite **excepții relative**[2] de la regula atacării actelor administrative la instanța de contencios administrativ. În virtutea art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție aceste acte puteau fi contestate la instanțele de drept comun, însă numai pentru despăgubiri; de asemenea, puteau fi utilizate căile de contestare prevăzute de legile speciale.

În ceea ce privește excepția relativă a ***actelor administrative care privesc apărarea și securitatea națională*** subliniem că prin Decizia nr. 302/2011[3] Curtea Constituțională a constatat că această

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 5569/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea, în acest sens, *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 241; *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 500.

[3] M.Of. nr. 316 din 9 mai 2011.

excepție este **neconstituțională**, contravenind dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală care reglementează doar două excepții de la controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ: actele administrative care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar. Curtea a apreciat că actele administrative privind apărarea și securitatea națională nu se regăsesc printre excepțiile prevăzute în mod expres de art. 126 alin. (6) din Constituție, și, prin urmare, rezultă că acestea trebuie să fie susceptibile de a fi supuse controlului judecătoresc[1].

Menționăm că în vechea reglementare a contenciosului administrativ prin Legea nr. 29/1990, actele administrative referitoare la ***siguranța internă a statului*** erau considerate de art. 2 lit. a) teza a III-a partea I o excepție absolută de la regula contestării actelor administrative la instanța de contencios administrativ. Prin Decizia nr. 293/2004[2] Curtea Constituțională a apreciat că această dispoziție nu se mai ridică la nivelul exigențelor constituționale rezultate în urma revizuirii Constituției în 2003. Însă, noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 a înscris prin art. 5 alin. (3) actele administrative care priveau apărarea și securitatea națională în categoria excepțiilor relative, aceste acte putând fi contestate la instanța de contencios administrativ numai pentru exces de putere. Curtea Constituțională a apreciat însă prin Decizia nr. 302/2011 că această reglementare este neconstituțională, reiterând considerentele din Decizia nr. 293/2004.

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în varianta anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018, enumera în categoria excepțiilor relative a actelor care puteau fi contestate la instanța de contencios administrativ numai pentru exces de putere, pe lângă actele administrative care priveau apărarea și securitatea națională, și actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor. Constatăm

---

[1] Pentru un comentariu al DCC nr. 302/2011 a se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2015, p. 120-124.

[2] M.Of. nr. 702 din 4 august 2004.

că niciuna dintre aceste excepții de la regula competenței pe fond a instanțelor de contencios administrativ în materia actelor administrative nu era prevăzută de art. 126 alin. (6) din Constituție, acest articol instituind, așa cum am văzut, doar două excepții absolute: actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar. Prin urmare, aparent toate excepțiile instituite de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 ar fi fost neconstituționale raportat la prevederile art. 126 alin. (6) din Constituția revizuită. Interpretând însă sistematic Constituția revizuită, am arătat într-o lucrare anterioară[1] că în art. 53 sunt reglementate condițiile în care poate fi restrâns exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți: „*(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății*". Era vorba, prin urmare, de situații excepționale care presupuneau restrângerea exercițiului unor drepturi, fără a se aduce însă atingere existenței acestora[2]. Textul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 restrângea drepturile persoanei prevăzute de art. 52 (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) și art. 21 (accesul liber la justiție) din Constituția revizuită în cazul actelor administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care priveau apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor. Însă, conform art. 53 alin. (2) din Constituția revizuită, restrângerea

[1] *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 508, 509.

[2] A se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 108-109.

drepturilor se poate face doar dacă: este necesară într-o societate democratică; este proporțională cu situația care a determinat-o; este aplicată în mod nediscriminatoriu; vizează exercitarea, realizarea în concret, a drepturilor și nu însăși existența drepturilor. Or, observăm că art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, anterior modificării sale prin Legea nr. 212/2018, avea o redactare deficitară. Astfel, starea de război, starea de asediu sau de urgență, restabilirea ordinii publice, înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor erau situații temporare care justificau în mod necesar luarea unor măsuri proporționale cu situația determinantă, prin acestea nefiind suprimată existența dreptului, ci doar limitat exercițiul său pe durata existenței situației excepționale. În aceste situații apărea ca fiind în acord cu prevederile art. 53 din Constituție reglementarea realizată de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Pentru a preveni arbitrariul autorităților publice în punerea în aplicare a legilor temporare care rezolvau aceste situații excepționale, prin Legea-cadru a contenciosului administrativ s-a prevăzut că aceste acte vor putea fi atacate pentru exces de putere.

Dar, în ceea ce privea apărarea și securitatea națională, observăm că acestea erau activități având caracter permanent, reglementate prin lege specială – Legea nr. 51/1991 *privind securitatea națională a României*, republicată[1] – care arată în detaliu organele și regimul activităților prin care se realizează siguranța națională. Legea nr. 554/2004, exceptând actele administrative privind apărarea și securitatea națională de la controlul de fond al instanței de contencios administrativ, nu face altceva decât să ducă la suprimarea dreptului, contravenind astfel prevederilor art. 53 alin. (2) din Constituția revizuită.

În final, subliniem faptul că legiuitorul nu a intervenit pentru a pune de acord aceste prevederi neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Prin urmare, dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 referitoare la actele administrative „care privesc apărarea și securitatea națională" și-au încetat efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, conform art. 147 alin. (1) din Constituția revizuită.

---

[1] M.Of. nr. 190 din 18 martie 2014.

Prin noua reglementare dată de Legea nr. 212/2018 se pune capăt acestor controverse și se dă posibilitatea de a fi atacate la instanța de contencios administrativ toate cele patru categorii de acte care înainte puteau fi atacate doar pentru exces de putere. Posibilitatea de a exercita controlul integral al acestor acte pe calea contenciosului administrativ este desigur o măsură de creștere a transparenței în activitatea autorităților publice și de consolidare a drepturilor și libertăților cetățenilor garantate de Constituție.

Singura limitare care constituie și **regimul juridic specific al controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ asupra lor** este dată de faptul că în cazul acestor acte administrative nu sunt aplicabile prevederile art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a executării lor. Această limitare este justificată de faptul că prin astfel de acte administrative se adoptă măsuri impuse de interesul public în situații de importanță majoră pentru păstrarea integrității teritoriale a statului și a siguranței naționale, supraviețuirea statului de drept, a menținerii stării de sănătate a populației și înlăturarea consecințelor calamităților naturale.

§1. Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență

Reglementarea în materie este realizată de Legea nr. 355/2009 *privind regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război*[1], O.U.G. nr. 1/1999 *privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență*[2] și de Legea nr. 132/1997 *privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public*, republicată[3].

Starea de război reprezintă totalitatea măsurilor extraordinare care se pot institui, în principal, în domeniile politic, economic, social, administrativ, diplomatic, juridic și militar, în vederea

[1] M.Of. nr. 805 din 25 noiembrie 2009.
[2] M.Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.
[3] M.Of. nr. 261 din 10 aprilie 2014.

exercitării dreptului inerent al statului la autoapărare individuală sau colectivă (art. 2 din Legea nr. 355/2009).

Starea de război se declară de către Parlament prin hotărâre în ședința comună a celor două Camere [art. 65 alin. (2) lit. d) din Constituție și art. 6 din Legea nr. 355/2009].

Pe timpul stării de război se pot dispune, cu respectarea prevederilor Constituției României, măsuri pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale (art. 4 din Legea nr. 355/2009).

Planificarea, pregătirea și execuția activităților pe timpul stării de război sunt reglementate prin **ordine** ale conducătorilor instituțiilor cu atribuții la mobilizare și război [art. 27 alin. (1) din Legea nr. 355/2009]. Aceste ordine se încadrează în categoria actelor administrative exceptate de la controlul de legalitate al instanței de contencios administrativ, cu excepția acțiunilor introduse pe temeiul excesului de putere.

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale (art. 2 din O.U.G. nr. 1/1999).

Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave, actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre (art. 3 din O.U.G. nr. 1/1999).

Starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute numai în măsura cerută de situațiile care le determină și cu respectarea obligațiilor asumate de România potrivit dreptului internațional (art. 3^1 din O.U.G. nr. 1/1999).

Pe durata stării de asediu şi a stării de urgenţă sunt interzise: a) limitarea dreptului la viaţă, cu excepţia cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; b) tortura şi pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; c) condamnarea pentru infracţiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului naţional sau internaţional; d) **restrângerea accesului liber la justiţie** (art. 3^2 din O.U.G. nr. 1/1999).

Starea de asediu sau starea de urgenţă se instituie de Preşedintele României prin decret, contrasemnat de primul-ministru şi publicat de îndată în Monitorul Oficial al României [art. 93 alin. (1) din Constituţie şi art. 10 din O.U.G. nr. 1/1999].

Starea de asediu sau starea de urgenţă se instituie în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale [art. 93 alin. (1) din Constituţie şi art. 2 şi 3 din O.U.G. nr. 1/1999].

În termen de cel mult 5 zile de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, Preşedintele României solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate [art. 93 alin. (1) din Constituţie şi art. 12 din O.U.G. nr. 1/1999]. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora [art. 93 alin. (2) din Constituţie]. În situaţia în care Parlamentul nu încuviinţează starea instituită, Preşedintele României revocă de îndată decretul, măsurile dispuse încetându-şi aplicabilitatea (art. 13 din O.U.G. nr. 1/1999).

Starea de asediu se poate institui pe o perioadă de cel mult 60 de zile, iar starea de urgenţă, pe o perioadă de cel mult 30 de zile (art. 5 din O.U.G. nr. 1/1999).

La instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, unele atribuţii ale administraţiei publice centrale de specialitate şi ale administraţiei publice locale trec în competenţa autorităţilor militare şi a altor autorităţi publice, prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau de urgenţă [art. 7 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999]. În exercitarea atribuţiilor ce le revin pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă, aceste autorităţi pot emite ordonanţe militare, respectiv **ordine**, care sunt obligatorii, conform legii (art. 20^1 din O.U.G. nr. 1/1999). Ordinele se încadrează în categoria actelor administrative exceptate de la controlul de legalitate

al instanței de contencios administrativ, cu excepția acțiunilor introduse pe temeiul excesului de putere.

În timpul stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență pot fi emise și acte administrative de **rechiziționare a unor bunuri** în condițiile prevăzute de Legea nr. 132/1997 *privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public.*

Rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsura cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite prin lege obligă operatorii economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară a unor bunuri mobile sau imobile, în condițiile prezentei legi (art. 1 din Legea nr. 132/1997).

Bunurile rechiziționate sunt puse la dispoziția forțelor destinate apărării naționale sau a autorităților publice, la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgență, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât și pe timpul acestor situații [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 132/1997].

Rechiziționarea de bunuri se dispune fie la declararea stării de război, fie la instituirea stării de asediu sau de urgență prin decretul de declarare/instituire emis de Președintele României [art. 4 lit. a) și b) din Legea nr. 132/1997].

Rechiziționarea bunurilor se face în baza **ordinului de predare** emis de către centrele militare, în caz de mobilizare sau de război, precum și de către prefect, pentru prevenirea, localizarea și înlăturarea urmărilor unor dezastre [art. 13 alin. (1) coroborat cu art. 6 alin. (1) din Legea nr. 132/1997].

Ordinul de predare a bunurilor ce se rechiziționează va cuprinde, obligatoriu, denumirea autorității militare emitente și a unității beneficiare, temeiul legal al rechiziției, datele de identificare a bunurilor, a proprietarului sau a deținătorului acestora, precum și mențiunile despre locul și termenul predării bunurilor [art. 13 alin. (2) din Legea nr. 132/1997].

Ordinul de predare se înmânează proprietarului sau deținătorului legal de către delegatul centrului militar, al autorităților administrației publice locale, al poliției sau al unității beneficiare, după caz [art. 13 alin. (3) din Legea nr. 132/1997].

Ordinul de predare se încadrează în categoria actelor administrative individuale exceptate de la aplicabilitatea prevederilor art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a executării lor.

§2. Actele administrative emise pentru restabilirea ordinii publice

Legea nr. 61/1991 *pentru sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice* reglementează o serie de contravenţii pentru anumite fapte care aduc atingere ordinii publice, arătând în final faptul că „împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiilor prin care s-a aplicat sancţiunea amenzii se poate face plângere la în termen de 15 zile de la comunicarea acestuia" (art. 6 din Legea nr. 61/1991), care se soluţionează de Judecătorie (art. 7 din Legea nr. 61/1991).

În doctrină au mai fost calificate ca fiind acte administrative emise pentru restabilirea ordinii publice[1]: ordinul prefectului de restabilire a ordinii publice emis în condiţiile art. 19 din Legea nr. 60/1991 *privind organizarea şi desfăşurarea adunărilor publice*, republicată[2], atunci când aceste manifestaţii îşi pierd caracterul paşnic şi civilizat, ajungând să tulbure grav ordinea şi liniştea publică, punând în pericol viaţa, integritatea corporală a cetăţenilor, a trupelor de ordine sau ameninţând cu devastări ori distrugeri de clădiri şi alte bunuri de interes public sau privat; actele administrative realizate în vederea apărării ordinii şi liniştii publice în condiţiile prevăzute de Legea poliţiei locale nr. 155/2010[3], de Legea nr. 550/2004 *privind organizarea şi funcţionarea Jandarmeriei Române*[4], de O.U.G. nr. 21/2004 *privind Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă*[5] şi de H.G. nr. 1152/2014

[1] A se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 193, 194.
[2] M.Of. nr. 186 din 14 martie 2014.
[3] M.Of. nr. 488 din 15 iulie 2010.
[4] M.Of. nr. 1175 din 13 decembrie 2004.
[5] M.Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004.

privind organizarea, funcționarea și compunerea Centrului Național de Conducere a Acțiunilor de Ordine Publică[1].

Actele administrative emise pentru restabilirea ordinii publice vor putea fi atacate la instanța de contencios administrativ, aceste acte fiind exceptate în prezent doar de la aplicabilitatea prevederilor art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a executării lor.

§3. Actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor

Pentru prima dată Legea din 17 februarie 1912 *privind reorganizarea Curții de Casație și Justiție* includea măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei și tulburărilor interne în categoria actelor de guvernământ care erau exceptate de la controlul instanțelor de judecată. Ulterior, Legea contenciosului administrativ din 1925 a reprodus această dispoziție în art. 2.

De asemenea, Legea nr. 29/1990 *a contenciosului administrativ* în art. 2 lit. a) excepta de la controlul instanțelor de contencios administrativ actele emise de organele puterii executive pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceeaşi gravitate.

Legea nr. 554/2004 a prevăzut în art. 5 alin. (3) că actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate la instanța de contencios administrativ numai pentru exces de putere, instituind astfel o excepție relativă, spre deosebire de reglementările anterioare menționate care instituiau o excepție absolută.

În prezent, în urma modificării art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, singura restricție fiind legată de exceptarea lor de la aplicabilitatea prevederilor art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a

[1] M.Of. nr. 965 din 30 decembrie 2014.

executării lor. Măsurile de înlăturare a consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pun în cauză prioritatea realizării intereselor sociale majore prin restrângerea exercițiului unor drepturi, ceea ce impune ca aceste măsuri să nu poată fi suspendate de la aplicare de către instanțele de contencios administrativ.

Măsurile împotriva epidemiilor și epizootiilor erau denumite în doctrina interbelică măsuri de poliție sanitară autorizate de diverse legi prin care se stabilea dreptul incontestabil al autorităților de a le lua, neputând fi anulate sau cenzurate de autoritățile judecătorești[1].

Epidemia reprezintă o extindere a unei boli contagioase într-un timp scurt, prin contaminare, la un număr mare *de persoane* dintr-o localitate, regiune etc. Spre deosebire de epidemie, epizootia reprezintă răspândirea în masă și pe teritorii mari a unei boli contagioase *la animale*.

Măsurile pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale sunt destinate să reducă consecințele unor cataclisme (inundații, cutremure etc.). Astfel, de exemplu, art. 4 din Legea nr. 132/1997 *privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public* prevede că rechiziționarea de bunuri și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public se dispune în cazul prevenirii, localizării și înlăturării urmărilor unor dezastre, prin **hotărâre a Guvernului** sau prin **ordine ale prefecților**, acte administrative care vor fi exceptate de la aplicabilitatea prevederilor art. 14 privind suspendarea pe cale judecătorească a executării lor.

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 304.

Capitolul VI
Procedura contenciosului administrativ

Secțiunea 1. Instanțele de judecată competente să judece acțiunile de contencios administrativ

Instanțele de contencios administrativ sunt reprezentate, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 554/2004 de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale. Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor (art. 30 din Legea nr. 554/2004).

Competența materială a instanțelor de contencios administrativ. Instanțele de contencios administrativ au o competență materială generală, ceea ce înseamnă că ori de câte ori un asemenea litigiu nu este dat printr-o lege specială în competența altor instanțe, soluționarea lui este de competența instanțelor prevăzute de Legea contenciosului administrativ[1].

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificat prin prevederile Legii nr. 212/2018 litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și

[1] *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 329.

accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 stabilește competența materială de fond a instanțelor de contencios administrativ. Textul legal are o doză de ambiguitate, dat fiind că legiuitorul combină criteriile de stabilire a competenței într-o singură frază. Totuși, din interpretarea gramaticală și teleologică a textului art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, rezultă stabilirea competenței instanței de contencios administrativ în funcție de următoarele reguli:

1. **atunci când obiectul actului administrativ privește taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora** – competența instanței de contencios administrativ se stabilește în funcție de valoare (**criteriul valoric**). Astfel, actele administrative care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale (secțiile de contencios administrativ-fiscal ale tribunalelor), iar cele cu o valoare mai mare de 3.000.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel[1]. Criteriul valoric se va aplica în raport cu întreaga sumă în litigiu, cuprinzând atât debitul fiscal principal (taxe și impozite, contribuții, datorii vamale), cât și debitele accesorii (majorări, penalități, dobânzi stabilite de autoritățile fiscale)[2]. În situația în care persoana care se consideră vătămată prin actul administrativ fiscal contestat solicită și acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul material și/sau moral cauzat, cuantumul despăgubirilor nu va prezenta relevanță pentru stabilirea instanței competente,

---

[1] Prin Soluția adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 22 mai 2017 s-a stabilit că „instanța de contencios administrativ competentă să judece în fond litigiile având ca obiect deciziile A.N.A.F. de instituire a măsurilor asiguratorii se determină în funcție de criteriul valoric prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, întrucât actul contestat privește o creanță fiscală" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[2] A se vedea, în acest sens, *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 351.

criteriul valoric raportându-se, conform legii, doar la întinderea obligației fiscale contestate (debitul fiscal principal + debitele fiscale accesorii)[1]. În jurisprudență s-a arătat că instanța de contencios administrativ competentă să judece în fond litigiile având ca obiect anularea actelor administrative fiscale de atragere a răspunderii solidare se determină în funcție de criteriul valoric prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, întrucât actul contestat privește o creanță fiscală[2].

2. **atunci când obiectul actului administrativ nu privește taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora** – competența instanței de contencios administrativ se stabilește „în funcție de rangul central sau local al autorității publice pârâte"[3] **(criteriul poziționării autorității emitente în sistemul autorităților publice).** Astfel, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene[4] se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale (secțiile de contencios administrativ-fiscal al tribunalelor), iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel[5]. Competența

---

[1] Idem, p. 352.

[2] Soluție de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 11 februarie 2016 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2088/2016, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[4] În terminologia Legii nr. 554/2004, sintagma „autorități publice locale și județene" se referă atât la administrația locală propriu-zisă, exercitată prin autoritățile publice alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale și prin structurile aflate în coordonarea sau subordonarea acestora, ca expresie a descentralizării și autonomiei locale, cât și la palierul teritorial al administrației de stat, compus din entitățile publice deconcentrate la nivel local sau județean – a se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 348, 349.

[5] Prin Soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 25 februarie 2008 s-a arătat: „cu privire la personalul încadrat cu contract de muncă inspector/controlor la Curtea de Conturi, litigiile având ca obiect sancțiunile disciplinare sunt

instanței de contencios administrativ se va stabili în funcție de poziția centrală sau locală a **autorității publice emitente** a actului administrativ[1] și **nu a autorității care a soluționat recursul**

---

de competența instanței de contencios administrativ având în vedere că, în desfășurarea activității de control, această categorie de personal este învestită cu exercițiul autorității publice. Gradul instanței de contencios administrativ (Tribunal sau Curte de apel) se stabilește potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în raport cu emitentul actului contestat" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*). De asemenea, prin Soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 25 februarie 2008 s-a stabilit că, în ceea ce privește „personalul militar, având în vedere prevederile art. 6 din Legea nr. 80/1995, precum și faptul că aceste persoane sunt învestite cu exercițiul autorității publice, litigiile având ca obiect sancțiunile disciplinare se soluționează de instanța de contencios administrativ. Gradul instanței de contencios administrativ (Tribunal sau Curte de apel) se stabilește potrivit art. 10 alin.(1) din Legea nr. 554/2004 în raport cu emitentul actului contestat" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*). De asemenea, *sunt de competența instanțelor de contencios administrativ litigiile având ca obiect drepturile băneşti solicitate de jandarmii din cadrul inspectoratului de jandarmi județean și pompierii din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, personal militar având statutul de cadre militare (ofițeri, maiștri militari și subofițeri) care își desfășoară activitatea în baza unor raporturi de serviciu, specifice funcționarilor publici cu statut special [a se vedea decizia I.C.C.J. nr. 10/2018 privind soluționarea unui recurs în interesul legii (M.Of. nr. 536 din 28 iunie 2018)].*

[1] Astfel, prin Soluția de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 20 februarie 2012 s-a stabilit că o „acțiune formulată în temeiul art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, prin care reclamantul solicită, în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României, acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile, constând în drepturi salariale neacordate chiar în baza unui contract individual de muncă, cauzate prin ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale, se soluționează, în fond, de Curtea de apel, ca instanță de contencios administrativ, iar, în recurs, de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*). De asemenea, prin Soluția de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și

ierarhic, deoarece „actul vătămător care a produs efecte juridice și a constituit punctul de plecare al litigiului este actul administrativ împotriva căruia s-a formulat recursul ierarhic, iar nu rezolvarea dată acestei forme de procedură prealabilă"[1].

Prin urmare, în prezent, în situația unui litigiu care vizează un act administrativ emis de autoritățile locale a cărui valoare depășește suma de 3.000.000 lei, competența instanței de contencios administrativ va fi stabilită în felul următor:

- în cazul în care suma de 3.000.000 lei privește taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora competentă va fi Secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.

- în cazul în care suma de 3.000.000 lei nu privește taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora, actul administrativ fiind emis de o autoritate locală, competentă va fi Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului.

În situația în care reclamanta cheamă în judecată și autoritatea publică ierarhic superioară care a soluționat contestația sa împotriva actului administrativ potențial vătămător emis de autoritatea publică *de nivel local*, acest aspect nu este de natură a atrage incidența prevederilor art. 10 alin. (1) teza a II-a privind competența curților de apel[2] din Legea nr. 554/2004.

În procesele în care sunt chemate în judecată mai multe autorități publice locale sau centrale, hotărâtor în stabilirea instanței competente este rangul autorității publice care are calitatea de parte în raportul de drept administrativ dedus judecății, în a cărei

---

fiscal a I.C.C.J. din 3 mai 2007 s-a arătat că „litigiile privind acte administrative emise de o agenție județeană a Autorității Rutiere Române sunt de competența Secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului, potrivit art. 10 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004, întrucât agenția județeană, deși nu are personalitate juridică, are capacitate administrativă și este o autoritate publică locală în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[1] *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p 350.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1462/2015, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

competență administrativă intră actul administrativ dedus judecății prin capătul principal de cerere[1].

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018, cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluționează potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit rangului autorității, conform prevederilor art. 10 alin. (1).

Anterior art. 10 alin. (1^1) prevedea că toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel. Modificarea art. 10 alin. (1^1) operată prin Legea nr. 212/2018

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 329. Prin Soluția de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 29 septembrie 2008 s-a arătat că „Instanța competentă material să soluționeze acțiunile formulate de funcționari publici, având ca obiect acordarea unor drepturi salariale (ex. prima de concediu) și prin care sunt chemate în judecată atât o autoritate publică de nivel local, cât și o autoritate publică de nivel central, se stabilește după cum parte în raportul juridic de drept dedus judecății este fie autoritatea publică locală, fie autoritatea publică centrală, căreia îi revine obligația de a plăti drepturile salariale solicitate de funcționarul public" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*). De asemenea prin Soluția de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 7 mai 2018 s-a arătat că „în acțiunile introduse de Asociațiile Composesorale în contradictoriu cu pârâții Ministerul Apelor și Pădurilor și Gărzile Forestiere județene, prin care se solicită anularea adreselor prin care s-a exprimat refuzul nejustificat de avizare a documentației întocmite în vederea accesării compensațiilor prevăzute de art. 97 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, competența de soluționare a cauzei se stabilește în favoarea tribunalului, secția de contencios administrativ și fiscal, în raport de capătul de cerere principal – anularea actului administrativ emis de pârâta Garda Forestieră" (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

este o măsură de degrevare a rolului curților de apel, prin care se respectă regulile generale de competență prevăzute de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel [art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Competența teritorială a instanțelor de contencios administrativ. Potrivit prevederilor art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificate prin Legea nr. 212/2018 „reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului".

Observăm că legiuitorul diferențiază instanța competentă teritorial să judece acțiunea în funcție de calitatea reclamantului – persoană fizică sau juridică de drept privat, respectiv autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora. În situația în care reclamantul este persoană fizică sau juridică de drept privat, textul în discuție instituie în materia contenciosului administrativ o regulă derogatorie de la regula de drept comun a competenței alternative prevăzută de art. 111 C.proc.civ. care arată că cererile îndreptate împotriva statului, autorităților și instituțiilor centrale sau locale, precum și a altor persoane juridice de drept public pot fi introduse la instanța de la domiciliul sau sediul reclamantului ori la instanța de la sediul pârâtului.

Anterior modificării prin Legea nr. 212/2018, textul art. 10 alin. (3) instituia o **competență teritorială alternativă** arătând că „reclamantul [indiferent de calitatea sa de persoană fizică sau juridică de drept privat, respectiv autoritate publică] se putea adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale". Dreptul de opțiune aparținea reclamantului la momentul

introducerii acțiunii, iar ulterior nici reclamantul și nici pârâtul nu mai puteau invoca necompetența teritorială[1]. Competența teritorială alternativă instituită de art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 avea caracterul unei norme de protecție edictată exclusiv în favoarea reclamantului[2].

Apreciem că reglementarea art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018 are rolul de a ușura, față de reglementarea anterioară, activitatea procesuală a persoanei fizice sau juridice, care, indiferent de poziția sa în cazul procesului – reclamant sau pârât – se va judeca la instanța de la domiciliul sau sediul său, ceea ce presupune reducerea cheltuielilor procedurale de transport și facilitarea administrării probelor.

Competenţa teritorială de soluționare a cauzei se va respecta şi atunci când acţiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces [art. 10 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 introdus prin Legea nr. 212/2018][3]. Astfel, o aplicație a regulii generale de fixare a competenței teritoriale a instanței stabilite de art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificate prin Legea nr. 212/2018 o regăsim reglementată în art. 1 alin. (3) din aceeași lege care arată că „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-şi realiza atribuţiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiţie, poate sesiza instanţa competentă de contencios administrativ de la **domiciliul petentului**". Petentul va dobândi astfel calitatea de **reclamant**, urmând a fi citat în această calitate. Dacă acesta nu își însuşeşte acţiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanţa de contencios administrativ anulează

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 345/2007, Secția de contencios administrativ şi fiscal, apud *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 74, 75.

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 490.

[3] Regulile cu privire la reprezentarea procesuală, în situația în care reclamantul nu exercită drepturile procedurale personal, prevăzute de art. 80 şi urm. C.proc.civ. se vor aplica şi în contenciosul administrativ, în măsura în care legislația specială nu conține prevederi derogatorii.

cererea. De asemenea, această regulă se va aplica şi acţiunilor în contencios administrativ introduse de Ministerul Public în condiţiile prevăzute de art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Astfel, „Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuţiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenţei unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităţilor publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanţa de contencios administrativ de la **domiciliul persoanei fizice** sau de la **sediul persoanei juridice vătămate. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant**, urmând a fi citat în această calitate".

Secţiunea a 2-a. Obiectul acţiunii judiciare

Potrivit prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 „persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulţumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, precum şi prin refuzul de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim".

Prin Legea nr. 212/2018 a fost adăugat la art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 o nouă teză prin care s-a prevăzut că „motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă".

Dispoziţiile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care se referă la obiectul acţiunii în contencios administrativ transpun în planul

legii organice prevederile art. 52 alin. (1) din Constituție care arată că „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei"[1].

Persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat [art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004].

Contenciosul obiectiv, având ca temei vătămarea interesului legitim public poate fi doar un contencios în anulare. Acest lucru este subliniat de art. 8 alin. (1^2) din Legea nr. 554/2004 care arată că acţiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorităţii pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operaţiune administrativă, sub sancţiunea penalităţilor de întârziere sau a amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, aplicată în condițiile prevăzute de art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

În art. 8 din Legea nr. 554/2004 se prevede în alin. (2) modificat prin Legea nr. 212/2018 că „instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor civile de drept comun".

În varianta anterioară a art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se arăta că instanţa de contencios administrativ este competentă să soluţioneze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de

[1] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 1093/2007 (M.Of. nr. 865 din 18 decembrie 2007).

încheierea, modificarea, interpretarea, **executarea** şi încetarea contractului administrativ.

Se observă că în art. 8 alin. (2) legiuitorul se referă la „litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ". În conţinutul Legii nr. 554/2004 nu se specifică însă ce se înţelege prin sintagma de „fază premergătoare" încheierii contractului. Vom înţelege, prin urmare, că intră aici doar litigiile legate de procedura publicităţii şi de procedurile de atribuire sau se au în vedere şi litigiile cu privire la obligarea autorităţii publice la emiterea unor acte sau la efectuarea unor operaţiuni administrative premergătoare atribuirii contractului administrativ, precum şi cu privire la anularea unor astfel de acte şi operaţiuni? *De lege ferenda*, se impune **definirea prin lege a sintagmei de „fază premergătoare"**, arătându-se exact actele şi operaţiunile care pot fi atacate.

Apoi observăm că în urma modificării art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt date în competenţa de soluţionare a instanţelor civile de drept comun. Această soluţie a fost promovată de legiuitor probabil din considerentul de a reduce din volumul foarte mare de activitate al instanţelor de contencios administrativ. Ne exprimăm rezerva faţă de această soluţie, din următoarele motive:

- în condiţiile complexităţii sociale din zilele noastre este greu de acceptat că un judecător poate să fie pe deplin competent în ansamblul dreptului civil, comercial, procedurii civile, dreptului penal şi procedurii penale, legislaţiei muncii şi în materia particularităţilor executării contractelor administrative. Diversificarea relaţiilor sociale reglementate a impus specializarea tot mai accentuată a judecătorilor.

- art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevede că la soluţionarea litigiilor privind contractele administrative prevăzute la alin. (2) se are în vedere regula după care principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public. Or, particularităţile interesului public şi limitele libertăţii contractuale în realizarea acestuia sunt cunoscute cel mai bine de judecătorul de contencios administrativ.

- contractul administrativ reprezintă un tot unitar care nu permite în realitate realizarea unor judecăți din unghiuri diferite a aspectelor care privesc încheierea sa de cele care privesc executarea sa. În doctrină se apreciază că este foarte greu de găsit logica și motivul pentru care litigiile rezultate din aceeași instituție juridică – contractul administrativ – urmează să fie soluționate de două categorii distincte de instanțe, respectiv cele de contencios administrativ și cele de drept comun[1].

- litigii importante specifice instituției contractului administrativ și în care judecătorul ar trebui să aplice principiul priorității interesului public și principiul prestării în regim de continuitate a serviciilor publice, având ca obiect, de exemplu, interpretarea clauzelor reglementare în executarea diverselor contracte administrative sau neîndeplinirea standardelor de calitate în prestarea unor servicii publice de către particularul contractant, vor fi scoase astfel de sub competența judecătorului de contencios administrativ, urmând a fi judecate dintr-o perspectivă specifică dreptului comun.

Prin alin. (3) al art. 8 din Legea nr. 554/2004 se instituie pentru prima dată în România, într-o lege a contenciosului administrativ, prioritatea interesului public în judecarea unui litigiu cu privire la contractul administrativ. Această reglementare reprezintă o încununare a eforturilor doctrinei dreptului administrativ întreprinse încă din perioada interbelică pentru conturarea noțiunii contractului administrativ, ca instituție juridică supusă regimului dreptului public prin care se realizează administrația publică. Însăși filosofia contractelor administrative presupune ca acordul de voință al părților să fie subordonat interesului public[2]. Contractul administrativ, sublinia regretatul profesor Antonie Iorgovan, nu este un scop în sine, precum contractul civil sau comercial; contractul administrativ, la fel ca și actul administrativ unilateral, reprezintă un mijloc juridic prin care se realizează administrația publică, fie sub forma aplicării la cazuri concrete a legii, fie sub forma prestării de servicii publice, în sensul larg al termenului, în limitele legii[3]. Pe de altă parte, aplicarea acestei reguli, prevăzută de alin. (3) al

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 175.

[2] Pentru detalii, a se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2009, p. 382-384.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., ed. a II-a, 2006, p. 184.

art. 8, nu se poate face în mod discriminatoriu, ci în spiritul dreptului tuturor părţilor din litigiu „la un proces echitabil", principiu înscris în art. 21 alin. (3) din Constituţia revizuită[1].

Dat fiind caracterul de noutate al reglementării, cu privire la dispoziţiile art. 8 alin. (3) a fost ridicată excepţia de neconstituţionalitate menţionată în faţa Curţii Constituţionale. Apreciem că în mod just Curtea Constituţională s-a pronunţat în sensul că art. 8 alin. (3) „nu are semnificaţia plasării autorităţii publice pe o poziţie procesuală preferenţială, deoarece nu calitatea părţii va fi avută în vedere de către instanţa de judecată care soluţionează litigiul, ci principiul priorităţii interesului public"[2] .

În ceea ce priveşte tehnica de reglementare folosită de legiuitor, considerăm că alin. (3) nu îşi găseşte locul în art. 8 care se referă la obiectul acţiunii judiciare. Alin. (3) se referă la modul de soluţionare a litigiilor legate de contractele administrative, locul său fiind, prin urmare în art. 17 care reglementează judecarea cererilor.

Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă. Condiţiile de exercitare a acţiunilor împotriva ordonanţelor Guvernului sunt reglementate de art. 9 din Legea nr. 554/2004, fiind analizate de noi în **Secţiunea 1. Calitatea procesuală a părţilor în litigiile de contencios administrativ** din cadrul **Capitolului IV. Condiţiile de admisibilitate ale acţiunii directe în contenciosul administrativ.**

Menţionăm doar că obiectul acţiunii împotriva ordonanţelor Guvernului îl poate reprezenta, potrivit art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum şi, după caz, obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative.

---

[1] Ibidem.

[2] DCC nr. 464/2006 (M.Of. nr. 604 din 12 iulie 2006).

Atunci când persoana vătămată solicită în instanță anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge, potrivit prevederilor art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Potrivit prevederilor art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 „cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2)". Aceste dispoziții se vor aplica, în mod corespunzător, și contractelor administrative [art. 19 alin. (2^1) din Legea nr. 554/2004]. Cererile pentru acordarea de despăgubiri se supun normelor Legii contenciosului administrativ în ceea ce privește procedura de judecată și taxele de timbru [art. 19 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]. Cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru vătămarea unui drept sau interes legitim privat al unei persoane printr-un act administrativ au fost analizate de noi în **Secțiunea a 6-a. Acțiunea în contenciosul administrativ să fie introdusă în termenele prevăzute de lege** din cadrul **Capitolul IV. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ.**

Secțiunea a 3-a. Sesizarea instanței de judecată

Sesizarea instanței de contencios administrativ se face prin introducerea cererii de chemare în judecată de către persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim.

Cererea de chemare în judecată va cuprinde elementele prevăzute de art. 148 alin. (1) C.proc.civ.: indicarea instanței căreia îi este adresată, numele, prenumele, domiciliul sau reședința părților ori, după caz, denumirea și sediul lor, numele și prenumele, domiciliul sau reședința reprezentanților lor, dacă este cazul, obiectul, valoarea pretenției, dacă este cazul, motivele cererii, precum și semnătura. De asemenea, cererea va cuprinde, dacă este cazul, și adresa electronică sau coordonatele care au fost indicate în acest scop de părți, precum numărul de telefon, numărul de fax ori altele asemenea.

Reclamantul anexează la acțiune, potrivit prevederilor art. 12 din Legea nr. 554/2004 copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică[1], precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act.

La primirea cererii, instanța dispune citarea părților. Autoritatea publică emitentă va comunica împreună cu întâmpinarea, actul atacat însoțit de întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Instanța poate solicita emitentului orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei [art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018]. Această reglementare ține cont de faptul că în practică majoritatea înscrisurilor care servesc ca mijloc de probă se află în posesia autorității publice pârâte care deține întreg dosarul administrativ pe baza căruia a emis actul ori refuzul nejustificat și de aceea prin intermediul instanței autoritatea publică va putea fi obligată la comunicarea acestora[2]. În jurisprudență s-a arătat că legiuitorul a instituit această măsură din considerente ce țin de celeritatea procesului și de buna administrare a actului justiției, în scopul de a proteja particularul în litigiul cu administrația publică[3].

---

[1] În acest sens s-a pronunțat și Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. prin decizia nr. 5015/2010: „Copia contestației depuse de reclamantă la dosarul de fond nu poate fi luată în considerare ca probă a declanșării procedurii administrative prealabile, întrucât nu satisface exigențele art. 12 din Legea nr. 554/2004, în condițiile în care nu este certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea pârâtă" (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 213.

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 4261/2008, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

În situaţia în care reclamant este un terţ vătămat printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept sau când acţiunea este introdusă de Avocatul Poporului ori de Ministerul Public, instanţa va cere autorităţii publice emitente să îi comunice de urgenţă actul atacat împreună cu documentaţia care a stat la baza emiterii lui, precum şi orice alte lucrări necesare pentru soluţionarea cauzei [art. 13 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Apreciem că în situaţia în care reclamant este un terţ vătămat printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept, pentru desfăşurarea unui proces echitabil este necesar ca instanţa de contencios administrativ să îl înştiinţeze pe beneficiarul actului despre existenţa litigiului, a părţilor şi a obiectului său şi să îi indice acestuia posibilitatea dobândirii calităţii de intervenient în proces în condiţiile art. 61-67 C.proc.civ[1].

În mod corespunzător acestor situaţii se procedează şi în cazul acţiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim [art. 13 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanţă lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată [art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004]. Stabilirea amenzii judiciare şi condiţiile de exercitare a cererii de reexaminare sunt reglementate de art. 190 şi 191 C.proc.civ. Amenda se stabileşte de către instanţa care a constatat abaterea, prin încheiere executorie, care se comunică celui obligat, dacă măsura a fost luată în lipsa acestuia (art. 190 C.proc.civ.).

Împotriva încheierii, cel obligat la plata amenzii va putea face numai cerere de reexaminare, solicitând, motivat, să se revină asupra amenzii sau să se dispună reducerea acesteia. Cererea se face în termen de 15 zile, după caz, de la data la care a fost luată

---

[1] Pentru o analiză detaliată a acestui aspect a se vedea *Capitolul IV – Condiţiile de admisibilitate ale acţiunii directe în contenciosul administrativ, Secţiunea 1. Calitatea procesuală a părţilor în litigiile de contencios administrativ, pct. b) terţul vătămat printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept.*

măsura sau de la data comunicării încheierii. În toate cazurile, cererea se soluționează, cu citarea părților, prin încheiere, dată în camera de consiliu, de către un alt complet decât cel care a stabilit amenda sau despăgubirea. Încheierea prin care se soluționează cererea de reexaminare este definitivă (art. 191 C.proc.civ.).

Secțiunea a 4-a. Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ având ca temei fie exercitarea plângerii administrative prealabile, fie exercitarea acțiunii principale

Legea nr. 554/2004 consacră posibilitatea instanței de judecată de a dispune suspendarea executării actului administrativ în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, la solicitarea persoanei vătămate făcută fie odată cu introducerea plângerii administrative prealabile (art. 14 din Legea nr. 554/2004), fie odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond (art. 15 din Legea nr. 554/2004)[1].

Suspendarea executării actului administrativ reprezintă o excepție de la regula executării din oficiu a actului administrativ[2], aceasta putând fi dispusă doar în condițiile prevăzute expres de lege, excepțiile fiind de strictă interpretare și aplicare[3] (*exceptio est strictissimae interpretationis*).

Obiectul cererii de suspendare introdusă la instanța de judecată îl formează întotdeauna un act administrativ; dacă se solicită suspendarea unui alt înscris având natura juridică de operațiune administrativă (referate, avize, certificate etc.), acțiunea în suspendarea acesteia va fi respinsă ca inadmisibilă[4].

---

[1] Cu privire la o cercetare detaliată a acestei instituții juridice a se vedea *C.-S. Săraru*, Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ, în Dreptul nr. 3/2019.

[2] A se vedea DCC nr. 44/2006 (M.Of. nr. 178 din 24 februarie 2006).

[3] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 286.

[4] Idem, p. 288.

Măsura suspendării executării actului administrativ pronunțată prin hotărâre judecătorească se dispune până la pronunțarea instanței de fond, având așadar o durată limitată în timp. Cu toate acestea, instituția suspendării executării actului administrativ are un rol foarte important în procesele de contencios administrativ, deoarece este un mijloc de protecție eficient consacrat de lege prin care se urmărește preîntâmpinarea producerii unui prejudiciu prin punerea în executare a unui act administrativ asupra căruia există dubii de legalitate.

§1. Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ având ca temei introducerea plângerii administrative prealabile (recursului administrativ)

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea cu plângerea administrativă prealabilă a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate.

Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării [art. 14 alin. (7) din Legea nr. 554/2004]. Prin urmare, suspendarea actului administrativ are în vedere întreruperea/amânarea temporară a efectelor juridice ale unui act administrativ. Suspendarea executării actului administrativ unilateral individual reprezintă o **excepție de la principiul executării din oficiu** (*executio ex officio*) a acestui act[1].

Contractele administrative nu pot face obiectul suspendării deoarece art. 14 din Legea nr. 554/2004 se referă în mod expres la

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 905/2016 (nepublicată), Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *I. Rîciu*, op. cit., 2018, p. 49.

suspendarea executării *actelor administrative cu caracter unilateral.*

În jurisprudență s-a arătat că ordonanțele Guvernului nu intră în categoria actelor administrative, acestea fiind adoptate ca urmare a delegării legislative în favoarea Guvernului și având putere de lege până la validarea lor de către Parlament, astfel că nu pot forma obiectul acțiunilor de contencios administrativ (nici de anulare și nici de suspendare, nefiind permis a se suspenda un act a cărui legalitate nu poate fi verificată pe fond)[1].

Instituirea posibilității de suspendare a executării actului administrativ unilateral de către instanța de judecată după introducerea plângerii prealabile la autoritatea emitentă sau autoritatea ierarhic superioară reprezintă o garanție pentru persoana vătămată în ceea ce privește evitarea eventualelor pagube suferite ca urmare a executării actului administrativ pretins a fi nelegal. În condițiile în care actele administrative unilaterale sunt executorii din oficiu din momentul intrării în vigoare, suspendarea actului apare ca singura cale rapidă de prevenire a unor pagube iminente prin executarea actului. Astfel, persoana vătămată de prevederile unui act administrativ unilateral, după ce a introdus plângerea prealabilă la autoritatea emitentă sau autoritatea ierarhic superioară în condițiile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004 va putea, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, să solicite instanței de contencios administrativ să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

Pentru a fi admisă, cererea de suspendare trebuie să întrunească trei **condiții cumulative**[2]:

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2340/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 404.

[2] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 521. Faptul că aceste condiții trebuie îndeplinite în mod cumulative este subliniat și prin decizia I.C.C.J. nr. 1153/2011, Secția de contencios administrativ și fiscal: „Întrucât suspendarea executării actului nu ar putea fi dispusă decât în situația îndeplinirii cumulative a condițiilor prevăzute în art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, inexistența unui caz bine justificat face inutilă examinarea condiției pagubei iminente" (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

1. persoana vătămată să prezinte dovada că a formulat plângerea prealabilă la autoritatea emitentă a actului respectiv sau la autoritatea ierarhic superioară.

2. să fie formulată în cazuri bine justificate. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004 prin cazuri bine justificate se înțeleg „împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ". În jurisprudența sa constantă, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a reținut că, pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanța nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ. Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/și de drept care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reținute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în calea recursului administrativ[1].

3. suspendarea să prevină apariția unei pagube iminente. Conform art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004, prin pagubă iminentă se înțelege „prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public". Din aceste prevederi reiese faptul că, pentru a justifica suspendarea, *prejudiciul* trebuie:

a) să nu se fi produs încă, legea vorbind de un prejudiciu viitor. Desigur că suspendarea executării unui act administrativ unilateral poate fi cerută și în cazul producerii prejudiciului prin fapte succesive, continuate în timp, realizate în baza acelui act,

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 442/2013, Secția de contencios administrativ și fiscal (*https://legeaz.net/ spete-contencios-inalta-curte-iccj-2013/decizia-442-2013*).

suspendarea executării actului având rolul de a întrerupe realizarea acelor fapte şi de a împiedica astfel producerea prejudiciilor viitoare. Dacă actul administrativ şi-a epuizat efectele înainte de pronunţarea instanţei, cererea de suspendare va rămâne fără obiect (astfel, rămâne fără obiect cererea de suspendare a unei autorizaţii de construire dacă lucrările permise de aceasta au fost realizate).

b) să fie de natură patrimonială. Legea se referă la un prejudiciu material, indicând astfel natura patrimonială a acestuia. Prin urmare, suspendarea nu poate fi cerută pentru prejudicii morale.

c) producerea sa să fie certă, neîndoielnică. Prin urmare nu poate fi vorba de un prejudiciu eventual, ci doar de un prejudiciu cert, a cărui producere în viitor trebuie demonstrată de persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ[1]. În jurisprudenţă s-a arătat că „iminenţa prejudiciului nu trebuie dovedită cu certitudine absolută, ci este suficient, mai ales atunci când realizarea prejudiciului depinde de intervenţia unui ansamblu de factori, ca acesta să poată fi prevăzut cu un grad de probabilitate suficient de mare"[2].

Cazul bine justificat şi *iminenţa unei pagube* sunt analizate în jurisprudenţă în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze, fiind lăsate la aprecierea judecătorului, care efectuează o analiză sumară a aparenţei dreptului, pe baza împrejurărilor de fapt şi de drept prezentate de partea interesată; acestea trebuie să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumţiei de legalitate şi să facă verosimilă iminenţa producerii unei pagube, în cazul particular supus evaluării[3].

---

[1] Iminenţa producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată. Îndeplinirea condiţiei referitoare la paguba iminentă presupune administrarea de dovezi care să probeze iminenţa producerii pagubei invocate, sub acest aspect fiind lipsite de relevanţă simplele afirmaţii făcute – a se vedea decizia I.C.C.J. nr. 442/2013, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2013/decizia-442-2013*).

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 510/2014, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*https://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 793/2014, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*https://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

Pagubă iminentă reprezintă, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004, și *perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.* Din aceste prevederi reiese faptul că, pentru a justifica suspendarea, perturbarea funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public trebuie:

- să fie viitoare, dar certă, nu eventuală.
- să împiedice realizarea interesului public prin atingerea gravă adusă competențelor autorității sau serviciului public. Astfel, actul administrativ a cărui suspendare se cere poate aduce imixtiuni de ordin organizatoric în funcționarea unei autorități sau serviciu public, împiedicând prestarea în regim de continuitate și permanență a serviciilor publice și încălcând astfel în mod grav realizarea drepturilor cetățenilor.

Fiind vorba în acest caz despre apărarea unui interes legitim public, rezultă din art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 faptul că persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat vor putea invoca acest motiv pentru suspendarea actului, doar în subsidiar și dacă se află în legătură cauzală cu prejudiciul viitor propriu.

Justiția are și rol de prevenție, nu doar rol restaurativ, acest lucru reieșind din prevederile Codului civil care arată, în art. 1385, că poate forma obiectul acțiunii în instanță și acordarea de despăgubiri pentru repararea unui prejudiciu viitor, „dacă producerea lui este neîndoielnică". Observăm că, și în cazul contenciosului administrativ, legiuitorul, stabilind condițiile suspendării executării actului administrativ unilateral, a conferit reglementării un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui suspendare se cere, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. În acest caz nu este încălcat art. 52 din Constituție care consacră dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, alin. (2) al acestui articol stabilind că limitele și condițiile exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

Pentru aceleași motive nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive [art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004]. Această prevedere are ca scop sancționarea exercitării abuzive a drepturilor procedurale ale reclamantului căruia i s-a respins o primă cerere de suspendare a executării. Hotărârea judecătorească

are însă o autoritate de lucru judecat provizorie, astfel încât partea va putea cere din nou suspendarea pentru motive noi, apărute sau identificate după pronunțarea primei hotărâri[1].

În jurisprudență, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că este inadmisibilă cererea de ordonanță președințială care vizează suspendarea executării actului administrativ, justificat de existența unei reglementări cu caracter derogatoriu în această materie reprezentată de dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004[2].

Prin dispunerea suspendării executării unui act administrativ de către instanța de judecată înainte de judecata în fond, nu se încalcă principiul prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ și nici regula executării din oficiu a unui astfel de act[3]. Prin intermediul suspendării se operează încetarea temporară a executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. Suspendarea are rolul de a conferi eficiență actului de justiție, judecătorul, în virtutea rolului său activ, putând să pronunțe această măsură în cazuri bine justificate, în vederea prevenirii apariției unei pagube iminente. În astfel de situații, dacă s-ar aștepta până la pronunțarea unei soluții pe fond, paguba ar fi deja produsă și soluția pronunțată de instanță ar fi tardivă, ea neputând decât să constate prejudiciul creat. Pentru a opera suspendarea, instanța nu va analiza fondul cauzei și, prin urmare, suspendarea nu echivalează cu o antepronunțare a instanței asupra faptului că actul ar fi ilegal. Prin urmare, actul administrativ suspendat se bucură în continuare de prezumție de legalitate până

---

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 421.

[2] Soluție de principiu și de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 28 octombrie 2013 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*). Soluția se bazează pe următoarele decizii pronunțate de Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. în decursul timpului: Deciziile nr. 5541/2005, nr. 5913/2005, nr. 6013/2005, nr. 1569/2006, nr. 627/2007, nr. 2529/2007, nr. 1035/2008, nr. 3266/2008, nr. 2462/2012, nr. 4000/2011, nr. 6162/2011 și nr. 4623/2012.

[3] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 225/2010 (M.Of. nr. 241 din 15 aprilie 2010).

în momentul pronunțării unei hotărâri judecătorești definitive care să constate ilegalitatea sa.

De asemenea, suspendarea nu încalcă nici regula executării din oficiu a actului administrativ. Această regulă presupune, pe de o parte, faptul că din momentul emiterii unui act administrativ, autoritatea emitentă nu trebuie să apeleze la învestirea cu formulă executorie a actului de către instanța de judecată pentru a îl pune în executare, iar pe de altă parte, faptul că, în caz de neexecutare de bunăvoie a actului de către cei cărora li se adresează, autoritatea publică emitentă poate declanșa procedura executării silite fără a mai fi necesară încuviințarea instanței. Dacă actul administrativ unilateral este executoriu din oficiu nu înseamnă că executarea sa nu poate fi întreruptă de instanță pentru motive temeinice dacă sunt îndeplinite condițiile legale pentru pronunțarea suspendării executării actului. Suspendarea observăm că nu creează o încălcare a acestui principiu, ci din contră, tocmai regula executării din oficiu a actului administrativ este cea care a determinat crearea de către legiuitor a instituției suspendării. Practic, în condițiile în care actele administrative unilaterale sunt executorii din oficiu din momentul intrării în vigoare, suspendarea actului apare ca singura cale rapidă de prevenire a unor pagube iminente prin executarea actului.

În condițiile prevăzute de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 terțul vătămat într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept se poate adresa instanței de contencios administrativ.

Prin urmare, apare firească posibilitatea terțului vătămat de a solicita suspendarea actului administrativ care îi vatămă un drept al său ori un interes legitim, dat fiind că în drept *qui potest majus potest et minus*. Această posibilitate se deduce din formularea utilizată de art. 14 alin. (1) care se referă la „persoana vătămată" fără a face distincție dacă actul administrativ a cărui suspendare se solicită se adresează acelei persoane (beneficiarului actului) sau este vorba de o persoană vătămată printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept (terț vătămat).

De asemenea, observăm că, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, suspendarea nu acționează de drept din momentul introducerii cererii de suspendare la instanța de contencios admi-

nistrativ, ci terțul are obligația de a proba existența unor cazuri bine justificate și necesitatea prevenirii unei pagube iminente. Prin urmare, chiar dacă terțul vătămat este de rea-credință și ar dori ca prin cererea de suspendare să îl șicaneze pe beneficiarul actului administrativ a cărui suspendare se cere, instanța de contencios administrativ este cea care verifică temeinicia motivelor de suspendare în raport cu condițiile arătate de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Teza finală a art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că suspendarea va înceta de drept dacă în termen de 60 de zile de la dispunerea ei, persoana nu introduce acțiunea în anularea actului. Prin Decizia nr. 350/2012[1] Curtea Constituțională a apreciat că termenul de 60 de zile curge de la data soluționării cererii de suspendare a executării acestuia. Într-adevăr, aceasta este soluția care reiese din interpretarea în întregime a prevederilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, modificat prin pct. 20 din Legea nr. 262/2007. Apreciem, însă, că instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate neconstituționalitatea tezei finale a art. 14 alin. (1) în raport cu prevederile art. 21 – „Accesul liber la justiție" – din Constituție, în măsura în care reiese din reglementarea existentă faptul că termenul de 60 de zile curge de la data soluționării cererii de suspendare și nu de la data comunicării hotărârii de admitere a cererii de suspendare.

Partea vătămată ia cunoștință de soluția de admitere a suspendării executării actului administrativ la data comunicării și nu la data pronunțării instanței, or, în practică pot exista situații în care să treacă o perioadă consistentă de timp între pronunțare și comunicarea hotărârii. Dacă termenul de 60 de zile ar curge de la pronunțarea instanței, partea vătămată ar putea beneficia de un timp foarte scurt în care să pregătească introducerea acțiunii în anularea actului sau ar putea constata că între timp suspendarea a încetat de drept, comunicarea fiind realizată după trecerea celor 60 de zile de la pronunțare. Astfel, partea vătămată ajunge ca, din cauza unei situații obiective (comunicarea cu întârziere a hotărârii de suspendare), să îi fie îngrădit exercițiul drepturilor procesuale, ceea ce contravine prevederilor art. 21 alin. (2) din Constituție.

[1] M.Of. nr. 414 din 21 iunie 2012.

De lege ferenda, se impune modificarea tezei finale a art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în sensul următor: „În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile ***de la comunicarea hotărârii de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ unilateral***, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate".

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 *instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților*. Soluționarea cererii de suspendare de urgență și cu precădere este justificată tocmai de iminența producerii unei pagube prin executarea actului administrativ unilateral a cărui suspendare se solicită. Chiar dacă cererea se soluționează de urgență și cu precădere, prin aceasta nu se aduce atingere garanțiilor procesuale de rang constituțional[1]. Astfel, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 judecarea cererii de suspendare se face cu citarea părților care își pot exercita astfel dreptul la apărare garantat de art. 24 din Constituția revizuită. Instanța de contencios administrativ trebuie să se pronunțe cu celeritate, dar acest lucru nu împiedică instanța să administreze orice probe pe care le consideră necesare, concludente și utile.

Prin Legea nr. 212/2018 *pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative*[2] a fost completat art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 și s-a prevăzut că în judecarea acestor cereri nu sunt aplicabile procedurile prevăzute la art. 200 C.proc.civ. privind verificarea cererii și regularizarea acesteia și la art. 201 C.proc.civ. privind fixarea primului termen de judecată. În judecarea acestor cereri este necesar întotdeauna să fie cunoscut și punctul de vedere al autorității publice pârâte, întâmpinarea fiind obligatorie și urmând a se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.

---

[1] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 594/2008 (M.Of. nr. 455 din 18 iunie 2008).

[2] M.Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

Subliniem că nu există un conflict între posibilitatea instanței de contencios administrativ de a suspenda executarea actului administrativ unilateral întemeiată pe exercitarea recursului administrativ și posibilitatea autorității publice emitente sau ierarhic superioare sesizată cu plângerea prealabilă de a revoca, modifica sau menține actul. Rolul suspendării executării actului administrativ unilateral este de a preveni o pagubă iminentă, de aceea și cererea de suspendare se soluționează de urgență și cu precădere, conform art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. În schimb, autoritatea publică are la dispoziție un termen de 30 de zile, conform art. 7 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în care să răspundă la plângerea prealabilă, or în acest timp executarea actului administrativ poate provoca prejudicii majore persoanei.

Prin intermediul suspendării, instanța de contencios administrativ nu revocă sau anulează un act administrativ, ci dispune doar încetarea temporară (întrerupere) a executării actului administrativ. Desigur că, în ipoteza în care autoritatea publică dispune revocarea actului sau îl modifică în sensul dorit de persoana vătămată, suspendarea executării actului administrativ unilateral dispusă de instanță va înceta de drept, ea fiind lipsită de obiect.

Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare [art. 14 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 *hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.* Conform art. 126 alin. (2) din Constituție, procedura de judecată este stabilită de legiuitor. Exercitând aceste prerogative constituționale, legiuitorul a fixat un termen de 5 zile de la comunicarea hotărârii prin care se pronunță suspendarea în care se poate introduce recursul. Apreciem că reglementarea dreptului de introducere a recursului este o consecință a principiului constituțional al dreptului la apărare prevăzut la art. 24 și a art. 129 din Legea fundamentală care consacră folosirea căilor de atac.

În plus, dispozițiile generale ale Codului de procedură civilă, și anume art. 483 C.proc.civ. (art. 299 C.proc.civ. din 1865), prevăd că „Hotărârile date, (...), potrivit legii, fără drept de apel (...) sunt supuse recursului", dispoziții la care fac trimitere, de altfel, prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind completarea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ cu dreptul comun.

Observăm că prevederile art. 14 alin. (4) nu disting și nici nu limitează categoriile de subiecte de drept titulare ale dreptului la acțiune, astfel că nu se poate susține favorizarea unuia sau a altuia dintre aceștia. Autoritatea administrativă, ca și persoana vătămată, beneficiază în egală măsură de dreptul de a contesta soluția instanței de judecată, aceasta fiind, însă, cea care va hotărî asupra cererii formulate. Reglementarea asigură, prin urmare, respectarea principiului egalității de arme și al dreptului la un proces echitabil care obligă ca în cadrul unui litigiu părțile să beneficieze de aceleași mijloace prin care să-și apere dreptul sau interesul legitim pretins.

În condițiile prevăzute de art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, introducerea recursului nu suspendă executarea hotărârii și, prin urmare, suspendarea își va produce efectele până la data soluționării recursului printr-o hotărâre definitivă. Aceasta este de altfel și regula generală de drept comun, care reiese din prevederile art. 484 C.proc.civ. (art. 300 C.proc.civ. din 1865) care permite doar în cazuri excepționale, enumerate limitativ, posibilitatea suspendării executării hotărârii la data introducerii recursului[1]. Dacă simpla introducere a recursului ar determina suspendarea executării hotărârii, atunci utilizarea acestei căi de atac s-ar transforma într-un mijloc facil de a obține neexecutarea unei hotărâri judecătorești definitive, deschizând calea abuzurilor.

Potrivit prevederilor art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 *în ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.*

[1] Cu privire la condițiile suspendării executării hotărârii la data introducerii recursului prevăzute de art. 484 C.proc.civ., a se vedea *I. Leș*, op. cit., 2013, p. 671-673.

Art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 instituie o garanție în favoarea persoanei vătămate, dorind să preîntâmpine abuzurile autorității publice emitente. În optica legiuitorului, un act administrativ cu conținut identic va fi suspendat de drept, fără a mai fi necesară intervenția instanței de judecată. La prima vedere soluția adoptată de legiuitor degrevează partea vătămată de introducerea unei noi cereri de suspendare, ceea ce pare a fi un lucru îmbucurător. În practică însă, această reglementare este foarte greu de pus în aplicare.

Legiuitorul a dorit să facă o analogie cu principiul autorității de lucru judecat care se aplică hotărârilor judecătorești, fiind vorba despre o identitate de obiect, cauză și părți (aspect prevăzut inițial de art. 1201 C.civ. din 1864 și, în prezent, de art. 430 și urm. C.proc.civ.). În practică însă autoritatea publică, încercând să evite prevederile art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, poate să emită un nou act cu o structură formală modificată, dar care pe fond creează aceleași efecte ca precedentul. Autoritatea publică emitentă va invoca desigur principiul executării din oficiu a actului administrativ, motivând că actul nu are un conținut identic cu cel suspendat. Instanța sesizată în acest caz de partea vătămată va trebui să se pronunțe asupra excepției de autoritate de lucru judecat.

O altă situație este aceea în care actul administrativ a fost suspendat pentru o suspiciune legată de nerespectarea condițiilor legale de formă necesare pentru adoptarea lui, iar adoptarea noului act având același conținut se face cu respectarea acestor condiții. Potrivit art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, cel de-al doilea act, având un conținut identic cu primul, va fi suspendat de drept.

În final, subliniem faptul că, pentru a se încadra în prevederile art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, noul act administrativ va trebui să fie emis de aceeași autoritate publică care a emis și actul precedent a cărui executare a fost suspendată de instanța de contencios administrativ.

Aceste exemple ilustrează faptul că legiuitorul nu ar fi trebuit să aibă ca punct de referință în art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 **conținutul identic** al noului act, ci ar fi trebuit să se raporteze la **efectele juridice identice** ale acestuia. Prin urmare propunem, *de lege ferenda*, modificarea art. 14 alin. (5) din Legea

nr. 554/2004 în felul următor: *„În ipoteza în care se emite un nou act administrativ care produce aceleași efecte juridice care au determinat suspendarea de către instanță a unui act anterior, acesta este suspendat de drept*".

Art. 14 din Legea nr. 554/2004 nu face distincție (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*), vorbind doar despre „suspendarea executării actului administrativ unilateral" și, prin urmare, vor putea fi supuse suspendării atât actele administrative individuale, cât și cele normative.

În jurisprudență, prin Decizia I.C.C.J. nr. 18/2017 pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii[1] s-a ridicat problema dacă hotărârea de suspendare a unui act administrativ normativ produce efecte *erga omnes* sau *inter partes litigantes*. În această speță, la solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, specialiști din cadrul Facultății de Drept a Universității „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca și al Facultății de Drept a Universității din București și-au exprimat opinia științifică cu privire la problema de drept supusă dezbaterii, arătând în esență următoarele:

„A) Facultatea de Drept a Universității «Babeș-Bolyai» din Cluj-Napoca, prin punctul de vedere exprimat de domnul conf. univ. dr. Ovidiu Podaru, a apreciat că, în spiritul interpretării sistematice a dispozițiilor art. 7, 14 și 1 din Legea nr. 554/2004, suspendarea unui act administrativ normativ, la fel ca și emiterea, revocarea, abrogarea și anularea acestuia, prin simetrie, produce efecte erga omnes; raționamentul juridic aplicabil, mutatis mutandis, este cel prevăzut de art. 60 alin. (2) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia, întrucât, prin natura raportului juridic, efectele actului administrativ normativ se întind asupra unui număr nedeterminat de persoane, efectele hotărârii de suspendare a acestuia profită tuturor.

B) Facultatea de Drept a Universității din București – prin punctul de vedere exprimat de doamnele prof. univ. dr. Dana Tofan și Verginia Vedinaș și domnii conf. univ. dr. Alexandru-Sorin Ciobanu și lector univ. dr. Bogdan Ionuț Dima – a apreciat

[1] M.Of. nr. 970 din 7 decembrie 2017.

că hotărârile judecătoreşti prin care, în temeiul art. 14-15 din Legea nr. 554/2004, se suspendă executarea actelor administrative cu caracter normativ (cu excepţia câtorva situaţii, care ţin de acţiunile în contencios administrativ obiectiv şi de vătămarea unui interes legitim public prin actele respective) nu produc, de lege lata, efecte erga omnes, pentru următoarele argumente principale:

- art. 14 şi 15 din Legea nr. 554/2004 se referă [cu o singură excepţie – cea de la art. 14 alin. (3)] la suspendarea solicitată de către «persoana vătămată», acest gen de acţiune fiind conceput, aşadar, ca o dimensiune a contenciosului administrativ subiectiv. Din moment ce solicitarea presupune o «persoană vătămată», este evident că, principial, suntem în prezenţa unei cereri specifice contenciosului administrativ subiectiv, bazată pe existenţa unei «vătămări» proprii a reclamantului, nefiind vorba despre o cerere care să vizeze «interesul general» («interesul legitim public») şi care ar putea fi legată, în mod firesc, de problema ilegalităţii unui act administrativ cu aplicabilitate generală, adică a unui act administrativ normativ.

- pentru a se dispune suspendarea executării unui act administrativ, legea impune anumite condiţii speciale, care trebuie îndeplinite (probate) de către reclamant (privesc situaţia sa personală), indiferent dacă actul administrativ este individual sau normativ. Simpla ilegalitate a actului (element definitoriu pentru «contenciosul obiectiv») nu este suficientă.

- legea contenciosului administrativ prevede în mod expres efectele generale ale unei hotărâri în contencios administrativ numai în cazul anulării unui act administrativ normativ, prin hotărâre definitivă. Per a contrario, fiind vorba despre o situaţie de excepţie, reglementată expres în capitolul III «Procedura de executare», rezultă că în toate celelalte situaţii, inclusiv în cazul suspendării unui act administrativ normativ, se va menţiune regula relativităţii efectelor hotărârii judecătoreşti, consacrată şi de art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

- pentru a se discuta despre efecte erga omnes, în cazul hotărârilor judecătoreşti prin care se suspendă executarea actelor administrative cu caracter normativ, ar fi trebuit să existe şi o procedură de «publicare» a hotărârii judecătoreşti în discuţie.

- *suspendarea executării este întotdeauna și indiferent de natura actului administrativ o măsură provizorie și excepțională*".

Instanța supremă va respinge ca inadmisibil recursul în interesul legii deoarece în cauză nu s-a făcut dovada existenței unei jurisprudențe divergente cu privire la problema de drept invocată.

Vom împărtăși opinia potrivit căreia hotărârea judecătorească prin care se dispune suspendarea executării actului administrativ cu caracter normativ produce efecte general obligatorii (*erga omnes*) deoarece:

- suspiciunea de ilegalitate a actului administrativ normativ suspendat nu poate fi valabilă doar în cazul particular al reclamantului și să îi profite doar acestuia, urmând ca pentru toți ceilalți actul să fie considerat perfect legal și să producă efecte juridice în continuare, deoarece o astfel de situație ar contraveni principiului egalității în fața legii reglementat de art. 16 alin. (1) din Constituția revizuită (pentru terți actul administrativ normativ se va aplica, fiind obligați să se conformeze acestuia, în timp ce pentru reclamant, actul va fi înlăturat temporar de la aplicare).
- nimic nu ar fi de natură să justifice diferența de tratament între efectele juridice produse de anularea actului administrativ normativ și cele produse de suspendarea sa.
- suspendarea actului administrativ normativ se va solicita de reclamant în condițiile arătate de art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004, ceea ce justifică utilizarea sintagmei „persoană vătămată" de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004.

§2. Suspendarea executării actului administrativ solicitată prin acțiunea principală

Potrivit prevederilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018 suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14 [în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente], și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea **definitivă** a cauzei. Cererea de suspen-

dare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, **până la soluționarea acțiunii în fond.** Prin urmare, introducerea acestei cereri după pronunțarea instanței de fond sau direct în recurs este inadmisibilă.

În varianta inițială a Legii nr. 554/2004 se utiliza sintagma „soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei". Subliniem că Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă[1] a prevăzut în art. 8 faptul că *de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească „definitivă și irevocabilă" sau, după caz, „irevocabilă" se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească „definitivă".* În acord cu aceste prevederi, Legea nr. 212/2018 a modificat Legea nr. 554/2004 prin utilizarea sintagmei de „soluționare definitivă" în locul celei de „soluționarea definitivă și irevocabilă".

Legiuitorul a prevăzut faptul că, atât în cazul suspendării executării actului administrativ unilateral, întemeiată pe exercitarea recursului administrativ în condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, cât și în cazul suspendării ca accesoriu al acțiunii principale în anulare în condițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea se va dispune la cerere de instanța de judecată atunci când există un caz bine justificat și se urmărește prevenirea unei pagube iminente. Prin urmare, introducerea acțiunii în instanță nu va avea ca efect suspendarea automată (de drept) a executării actului administrativ unilateral. Dacă suspendarea ar opera de drept, s-ar încuraja abuzurile din partea celor care doresc amânarea executării actului administrativ până la momentul soluționării cererii de anulare de către instanța de judecată[2].

Sistemul suspendării la cerere pentru care a optat legiuitorul permite judecătorului să aprecieze necesitatea suspendării în funcție de existența unui caz bine justificat și de prevenirea unei pagube iminente. Acest sistem permite ambelor părți să își formuleze apărările, iar judecătorul, ținând cont de argumentele acestora, va putea pronunța o hotărâre echilibrată.

---

[1] M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[2] A se vedea, în acest sens, și *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 287.

Suspendarea va interveni *de drept* în cazul actelor administrative atacate la instanţa de contencios administrativ de prefect şi de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici (A.N.F.P.) cu ocazia exercitării controlului de tutelă administrativă, conform art. 3 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Apreciem, însă, că şi în aceste cazuri legiuitorul ar fi trebuit să păstreze regula generală a suspendării la cerere. Simpla introducere a cererii de anulare a actului în instanţă va determina suspendarea lui, fără ca prefectul sau A.N.F.P. să trebuiască să justifice împrejurările care creează o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ şi necesitatea prevenirii unei pagube iminente. Actul atacat este suspendat până la soluţionarea cauzei, suspendarea operând de drept şi nefiind supusă niciunei căi de atac. Credem că aceste aspecte relevate militează pentru renunţarea la suspendarea de drept şi conferirea dreptului instanţei de contencios administrativ de a aprecia dacă se impune sau nu suspendarea în funcţie de pericolul concret prin care se aduce atingere realizării interesului public.

Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în cazul cererii de suspendare a executării actului administrativ unilateral întemeiată pe exercitarea recursului administrativ, se poate solicita suspendarea până la pronunţarea instanţei de fond. În cazul cererii de suspendare formulată odată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, în condiţiile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se poate solicita suspendarea actului administrativ atacat până la soluţionarea definitivă a cauzei. Observăm că nimic nu opreşte, ca în cazul în care s-a obţinut suspendarea executării actului până la pronunţarea instanţei de fond în urma introducerii unei cereri de suspendare întemeiată pe exercitarea recursului administrativ, odată cu introducerea acţiunii în anulare a actului sau separat, în temeiul art. 15 alin. (1), să se solicite menţinerea măsurii până la soluţionarea definitivă a litigiului[1]. În plus, potrivit art. 15 alin. (4), în ipoteza admiterii acţiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condiţiile art. 14, se va prelungi de drept până la soluţionarea definitivă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu

[1] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 673/2006 (M.Of. nr. 937 din 20 noiembrie 2006).

a solicitat suspendarea actului administrativ în temeiul alin. (1) al art. 15. Prin urmare, apreciem că, în ceea ce privește aceste aspecte, reglementarea realizată de legiuitor se încadrează în prevederile constituționale, neîmpiedicând accesul liber la justiție și dreptul părților la un proces echitabil, principii garantate de art. 21 din Constituție.

O problemă de neconstituționalitate apare în ceea ce privește faptul că, din prevederile art. 15 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, reiese faptul că solicitarea suspendării prin acțiunea principală, sau prin acțiune separată se poate realiza doar până la soluționarea acțiunii în fond[1]. Prin urmare, suspendarea executării actului administrativ nu se poate solicita și în recurs, deși în practică motivele de suspendare a executării unui act administrativ pot apărea după rămânerea definitivă a hotărârii prin care se soluționează fondul cauzei. Potrivit art. 20 alin. (2), recursul suspendă executarea hotărârii pronunțată de instanța de fond. Prin urmare, în ipoteza în care acțiunea în anularea actului este respinsă de instanța de fond, iar persoana vătămată nu a solicitat pronunțarea suspendării executării actului administrativ în condițiile prevăzute de art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, introducerea recursului de către persoana vătămată va determina suspendarea hotărârii primei instanțe până la pronunțarea hotărârii în recurs. Observăm că, în acest caz, suspendarea executării hotărârii primei instanțe va duce și la suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea unei hotărâri definitive. Problema se ridică în momentul în care acțiunea în anularea actului este admisă de instanța de fond, iar persoana vătămată nu a solicitat pronunțarea suspendării executării actului administrativ în condițiile prevăzute de art. 14 alin. (1) sau art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. În acest caz, dacă autoritatea emitentă face recurs, în momentul introducerii recursului, executarea hotărârii primei instanțe va fi suspendată, iar actul administrativ va produce efecte până la pronunțarea instanței de recurs. Or, dacă pe parcursul soluționării recursului apar motive pentru suspendarea executării actului administrativ atacat, conform legii, persoana vătămată nu va putea să solicite suspendarea, ceea ce în opinia noastră contravine

[1] A se vedea, în acest sens, și *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 291.

principiilor garantate de art. 21 din Constituție privind accesul liber la justiție și dreptul părților la un proces echitabil, actul de justiție pierzând rolul său preventiv și transformându-se într-unul exclusiv restaurativ.

Observăm că reglementarea, atât în cazul suspendării întemeiate pe exercitarea recursului administrativ în condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004, cât și în cazul suspendării ca accesoriu al acțiunii principale în anulare în condițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004, vizează exclusiv actul administrativ unilateral, reglementarea nefiind aplicabilă, prin urmare, și contractelor administrative. Suspendarea efectelor contractului administrativ[1] este cauzată de cele mai multe ori de intervenția unor cazuri de forță majoră, adică atunci când în executarea contractului intervine un eveniment ce nu putea fi prevăzut și nici împiedicat să se producă (astfel, în cazul unei viituri de mari proporții se suspendă contractul de lucrări publice având ca obiect repararea unui drum rutier). De asemenea, părțile pot hotărî de comun acord suspendarea contractului pe o perioadă determinată de timp și în acord cu asigurarea satisfacerii interesului public.

Subliniem faptul că în legislație nu se menționează dacă contractul administrativ poate fi suspendat în mod unilateral de către autoritatea publică contractantă. Considerăm însă că, de vreme ce în doctrină, jurisprudență și legislație se consacră dreptul autorității publice de a denunța unilateral contractul administrativ atunci când o cere interesul public, cu atât mai mult ar trebui să fie posibilă suspendarea unilaterală a contractului de către autoritatea publică, desigur doar atunci când interesul public o cere, dat fiind că în drept *qui potest majus potest et minus*. În ceea ce privește suspendarea de către instanță a executării unui contract administrativ, dacă aceasta ar fi posibilă la cererea cocontractantului autorității publice, se pune întrebarea cum s-ar mai asigura principiul priorității interesului public și principiul asigurării continuității prestării serviciilor publice.

Suspendarea actului administrativ unilateral (act condiție) prin care se aprobă contractarea, conținutul caietului de sarcini sau a

[1] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2009, p. 301-302.

celui prin care se atribuie contractul ofertantului câștigător va atrage și suspendarea contractului administrativ încheiat în baza acestuia[1].

Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea [art. 15 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]. În schimb, în situația în care acțiunea în anulare este admisă de instanța de fond, dar reclamantul nu a solicitat și suspendarea executării actului odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, dacă autoritatea pârâtă va declara recurs există riscul ca actul să fie pus în executare deoarece, potrivit prevederilor art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul suspendă executarea[2].

Dispozițiile art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător [art. 15 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat prin Decizia nr. 1097/2014[3] în sensul că, în condițiile în care cele două proceduri reglementate prin dispozițiile art. 14 alin. (1) și respectiv art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 sunt, în esența lor, diferite, rezultă că nu există identitate de cauză între cererea de suspendare, formulată în temeiul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și cererea de suspendare formulată în temeiul art. 15 alin. (1) din același act normativ și, prin urmare, **nu se poate admite excepția autorității de lucru judecat** în cazul în care instanța a respins anterior prin hotărâre o solicitare de suspendare întemeiată pe dispozițiile art. 14. Totodată – arată instanța în aceeași decizie – *„faptul că suspendarea executării unui act administrativ se poate dispune în temeiul art. 15 alin. (1) prin raportare la condițiile impuse de dispozițiile art. 14 alin. (1), nu conduce la încălcarea dispozițiilor art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, normă de drept ce sancționează formularea mai multor cereri de suspendare pentru aceleași motive, însă în baza aceluiași temei de drept. Prin urmare faptul că aceleași motive de nelegalitate pot fi invocate în conturarea cazului bine justificat prin formularea a două cereri de*

---

[1] A se vedea și *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 207-208.

[2] *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 249.

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 1097/2014, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

suspendare, la momente diferite, (formularea plângerii prealabile, formularea acțiunii în anulare) și pe temeiuri de drept diferite, [art. 14 alin. (1), art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004] nu este de natură a afecta principiul autorității de lucru judecat".

Secțiunea a 5-a. Introducerea în cauză a funcționarului care a contribuit la emiterea/încheierea actului administrativ vătămător și a altor subiecte de drept

Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate şi personal, împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă [art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018].

Persoana acţionată astfel în justiţie îl poate chema în garanţie pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul [art. 16 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. În această situație, se vor aplica dispozițiile prevăzute de art. 72-74 C.proc.civ. cu privire la chemarea în garanție.

Prin urmare, în situația în care se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere, conform art. 16 din Legea nr. 554/2004, se pot formula cereri în justiție și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. Din reglementare rezultă faptul că răspunderea acestei persoane poate fi antrenată doar dacă se solicită plata unor despăgubiri sau pentru întârziere, acțiunea fiind inadmisibilă dacă are ca obiect exclusiv anularea actului. Apoi, art. 16 alin. (1) din

Legea nr. 554/2004 se referă la ***persoana*** care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. Prin urmare, calitate procesuală pasivă pot avea toţi cei care contribuie la realizarea actului administrativ în cadrul unei autorităţi publice, respectiv demnitarii, funcţionarii publici şi personalul contractual. Apreciem că reglementarea din art. 16 alin. (1) are tocmai rolul de a responsabiliza toate aceste categorii de persoane, de a creşte implicarea lor profesională în realizarea în condiţii de legalitate şi eficienţă a operaţiunilor administrative necesare pentru emiterea/adoptarea sau încheierea actelor administrative.

Observăm că art. 16 din Legea nr. 554/2004 cuprinde norme derogatorii de la procedura de drept comun a răspunderii delictuale prevăzută de art. 1349 C.civ.[1] (art. 998-999 C.civ. din 1864). Derogarea este justificată de faptul că elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori refuzul de a rezolva cererea petentului se realizează în exercitarea atribuţiilor profesionale ale funcţionarului, fiind, prin urmare, firesc ca stabilirea răspunderii persoanei în cauză şi, pe cale de consecinţă, obligarea ei la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică, să fie strâns legate de examinarea legalităţii actului administrativ şi să urmeze aceeaşi procedură de judecată[2].

În cazul admiterii acţiunii, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă, conform prevederilor din art. 16 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, dar şi a prevederilor art. 491 alin. (2) din Codul administrativ [art. 76 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcţionarilor publici*]. Conform prevederilor art. 491 alin. (3) din Codul administrativ [art. 76 alin. (3) din Legea

---

[1] Pentru un comentariu al răspunderii delictuale în dreptul civil reglementată de art. 1349 C.civ., a se vedea *F.-A. Baias*, în *F.-A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.)*, Noul Cod civil. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 1406-1409; *C.T. Ungureanu, G.C. Frenţiu* ş.a., Noul Cod civil. Comentarii, doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, vol. II, p. 676-678.

[2] A se vedea DCC nr. 679/2006 (M.Of. nr. 939 din 21 noiembrie 2006).

nr. 188/1999] răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

Desigur că acțiunea în justiție poate fi formulată și exclusiv împotriva autorității publice emitente a actului contestat, caz în care se poate solicita atât anularea actului, cât și obținerea despăgubirilor pentru prejudiciul suferit. Însă și în acest caz admiterea acțiunii va antrena răspunderea funcționarului din culpa căruia a fost emis actul anulat de instanță pentru vicii de legalitate și oportunitate. Astfel, în ceea ce îi privește pe funcționarii publici, potrivit art. 499 și 500 din Codul administrativ (art. 84 și 85 din Legea nr. 188/1999 *privind Statutul funcționarilor publici*), în baza hotărârii judecătorești definitive conducătorul autorității publice va dispune repararea pagubelor aduse autorității publice prin angajarea răspunderii civile a funcționarului public pentru daunele plătite persoanei vătămate. Dispoziții asemănătoare privind răspunderea patrimonială se regăsesc pentru personalul contractual în art. 254 C.muncii[1], republicat, iar pentru demnitari în actele normative care reglementează activitatea acestora. Astfel, de exemplu, pentru consilierii locali, art. 232 alin. (1) din Codul administrativ [art. 56 alin. (1) din Statutul aleșilor locali[2]] prevede: „consilierii locali, respectiv consilierii județeni răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat".

Apreciem că, *de lege ferenda*, s-ar impune reglementarea obligativității introducerii de către instanță, în procesul dintre autoritatea publică emitentă a actului și persoana vătămată, a funcționarilor care au contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se fac vinovați de refuzul de a rezolva

---

[1] Codul muncii a fost adoptat prin Legea nr. 53/2003 (M.Of. nr. 72 din 5 februarie 2003), republicată (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011), cu modificările și completările ulterioare.

[2] Statutul aleșilor locali a fost adoptat prin Legea nr. 393/2004 (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004).

cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim[1]. Acest lucru ar ușura foarte mult stabilirea cu claritate a vinovăției și gradului de răspundere a fiecărui funcționar implicat, aspecte impuse de faptul că greșelile personale nu pot fi acoperite prin bani publici.

Observăm că teza ultimă a alin. (1) al art. 16 din Legea nr. 554/2004 prevede că „în cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu ***autoritatea publică pârâtă*** [*s.n.* – C.-S.S.]", ceea ce indică faptul că, pentru a acționa solidaritatea este necesar ca acțiunea să fie îndreptată atât împotriva funcționarului public, cât și a autorității publice emitente a actului contestat.

În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a considerat că din prevederile art. 16 din Legea nr. 554/2004 reiese că **funcționarul public nu poate fi acționat în contencios administrativ singur, ci numai împreună cu autoritatea publică**, răspunderea lor fiind solidară, acțiunea fiind respinsă ca inadmisibilă atunci când este îndreptată exclusiv împotriva funcționarului public[2].

Potrivit prevederilor art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018 *„când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond"*.

Posibilitatea de introducere în cauză și a altor subiecte de drept în afară de cele două părți – reclamant și pârât – beneficiază de o reglementare generală în dreptul comun. Astfel, Codul de procedură civilă cuprinde Secțiunea a 3-a – „Alte persoane care pot lua parte la judecată" (art. 61-79) din Capitolul II – „Părțile", Titlul II – „Participanții la procesul civil" al Cărții I – „Dispoziții generale" [în C.proc.civ. din 1865 – Capitolul III – „Alte persoane care pot

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 299-300.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2577/2012, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

lua parte la judecată" (art. 49-66) din Titlul I – „Părțile", Cartea a II-a – „Procedura contencioasă"] unde se reglementează **intervenția voluntară** și **intervenția forțată** în proces a terților. Prin urmare, reglementarea legiuitorului din art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 nu face altceva decât să întărească și în materia contenciosului administrativ ceea ce oricum era permis de dreptul comun.

Intervenția voluntară poate fi principală și accesorie. În jurisprudență s-a arătat că *prin **intervenția principală**, terțul urmărește realizarea unui drept al său, intervenind într-un proces deja început, fără a fi exonerat de îndeplinirea condițiilor specifice în raport cu natura litigiului, astfel încât **este obligat să îndeplinească procedura prealabilă** prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004. **Intervenția accesorie** are însă un scop limitat, cuprinzând numai apărări în sprijinul reclamantei, astfel încât nu **este supusă rigorilor prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004** pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ*[1].

Art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 reglementează un caz de **intervenție forțată** în proces rezultată din aplicarea **rolului activ al instanței de contencios administrativ**[2] care poate impune, sub sancțiunea respingerii cererii de chemare în judecată, introducerea în cauză a altei persoane dacă apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea acesteia. Prin această reglementare s-a urmărit introducerea în proces a terților asupra cărora se pot răsfrânge efectele juridice ale hotărârii judecătorești ce se va pronunța.

---

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 1895/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] Principiul rolului activ al judecătorului este prevăzut de art. 22 alin. (2) C.proc.civ. (art. 129 parag. 4 C.proc.civ. din 1865) unde se subliniază faptul că judecătorii au îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale.

Art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 reia, în fond prevederile art. 78 alin. (2) C.proc.civ.[1], ceea ce contravine normelor de tehnică legislativă, legiuitorul având obligația să utilizeze o normă de trimitere. Astfel, potrivit prevederilor art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* „în cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține".

În reglementarea anterioară a art. 16[1] din Legea nr. 554/2004, înainte de modificarea prin Legea nr. 212/2018, acest articol se referea la posibilitatea intervenției voluntare în proces a organismelor sociale interesate și a altor subiecte de drept, arătând că „instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept". Acest articol avea rolul de a atrage în mod expres atenția organismelor sociale interesate despre posibilitatea de a dobândi calitatea de intervenient în proces în vederea realizării scopului pentru care aceste organisme erau înființate. Apreciem că și în noua reglementare rezultată în urma modificării art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, precum și în condițiile Codului de procedură civilă organismele sociale interesate vor putea avea calitatea de intervenient în cadrul intervenției voluntare sau, după caz, a intervenției forțate în litigiile de contencios administrativ. Acest lucru este cu atât mai mult posibil, cu cât art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 le recunoaște acestora calitatea de persoană vătămată atunci când *„invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate"*.

---

[1] Art. 78 alin. (2) C.proc.civ. prevede: „În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecății o impune, judecătorul va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, va respinge cererea, fără a se pronunța pe fond".

Secțiunea a 6-a. Judecarea cererilor

Potrivit prevederilor art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificate de Legea nr. 212/2018 „cererile adresate instanței se judecă în ședință publică, în completul stabilit de lege. Întâmpinarea este obligatorie și se va comunica reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată".

În vechea reglementare, anterioară Legii nr. 212/2018 se arăta că „cererile adresate instanței se judecă **de urgență și cu precădere** [*s.n.* – C.-S.S.] în ședință publică, în completul stabilit de lege [art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]".

Observăm că în noua reglementare, legiuitorul a renunțat la judecata **de urgență și cu precădere**. Desigur că potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, legiuitorul este cel care reglementează procedura de judecată dar, în opinia noastră, noua reglementare reprezintă un pas înapoi în materia contenciosului administrativ față de vechea reglementare. Apreciem că judecarea **de urgență** a cererilor adresate instanței de contencios administrativ era justificată de faptul că, în litigiul de contencios administrativ, se punea în discuție modul cum o autoritate publică realiza prin acte administrative interesele generale ale unei colectivități și interesele individuale ale membrilor acesteia[1]. Prin urmare, celeritatea judecării pricinilor de contencios administrativ este impusă de faptul că, pe de o parte, este necesară repararea urgentă a disfuncționalităților din cadrul autorității publice datorate nerespectării competențelor legale și, pe de altă parte, operarea autorității publice în mod unilateral prin emiterea de acte administrative nelegale poate produce prejudicii grave asupra drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor. Într-adevăr însă, nici în vechea reglementare legiuitorul nu instituia și garanții pentru respectarea principiului judecării de urgență a litigiilor de contencios administrativ instituit prin art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, acest principiu fiind, prin urmare, lipsit de eficiență în practică. Așadar, noua reglementare ar fi trebuit să stabilească garanții de respectare a acestui

[1] A se vedea și *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 294-299.

principiu sub formă de sancțiuni, nu să îl elimine complet din judecarea cererilor de contencios administrativ.

Sub imperiul vechii reglementări subliniam faptul că, chiar dacă cererea se soluționa de urgență și cu precădere, prin aceasta nu se aducea atingere garanțiilor procesuale de rang constituțional[1]. Astfel, judecarea cererii se făcea cu citarea părților care își puteau exercita în acest fel dreptul la apărare garantat de art. 24 din Constituția revizuită, iar instanța de contencios putea administra la cerere sau din oficiu orice probe pe care le considera necesare, concludente și utile în vederea realizării dreptului părților la un proces echitabil garantat de art. 21 alin. (3) din Constituție.

În ceea ce privește soluționarea **cu precădere** a cererilor de către instanță, aceasta înseamnă soluționarea cu întâietate a litigiilor de contencios administrativ în raport cu celelalte tipuri de litigii. Precizarea *cu precădere* este necesară doar acolo unde se poate realiza o ierarhizare a tipurilor de litigii pe materii, adică acolo unde instanțele judecă alături de pricini de contencios administrativ și litigii comerciale, civile etc., dat fiind că acolo unde instanța este exclusiv de contencios administrativ, toate litigiile vor fi de contencios administrativ și nu va fi posibilă o ierarhizare[2].

În prezent, potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004 modificate prin Legea nr. 212/2018 se vor judeca **de urgență și cu precădere** doar cererile de suspendare a executării actului administrativ întemeiate pe dispozițiile art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 și cererile de revizuire reglementate de art. 21 din Legea nr. 554/2004. De asemenea, se vor judeca **de urgență**: recursul, conform prevederilor art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 și cererile privind aplicarea măsurilor stabilite de art. 24 alin. (3) și (4) în vederea executării hotărârilor judecătorești de contencios administrativ.

În ceea ce privește întâmpinarea, observăm că în procedura de drept comun, art. 201 alin. (2) C.proc.civ. precizează că: „Întâmpinarea se comunică de îndată reclamantului, care poate depune răspuns la întâmpinare în termen de 10 zile de la comunicare. Pârâtul va lua cunoștință de răspunsul la întâmpinare de la dosarul cauzei". În materia contenciosului administrativ dispozițiile art. 17

---

[1] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 532.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 303.

alin. (1), teza a II-a din Legea nr. 554/2004 modificate de Legea nr. 212/2018 derogă de la prevederile menționate în Codul de procedură civilă, precizând expres intervalul de timp în care trebuie comunicată întâmpinarea reclamantului, respectiv „cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată".

Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep **taxele de timbru** prevăzute de O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru [art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018].

Condiționarea judecății de plata unor taxe de timbru are menirea de a acoperi cheltuielile necesare funcționării sistemului judiciar și de a preveni introducerea de către o persoană a numeroase acțiuni prin care se urmărește exclusiv șicanarea altor persoane prin citarea și chemarea lor în instanță.

Apreciem că accesul liber la justiție garantat de art. 21 din Constituție nu va fi încălcat atât timp cât taxele de timbru fixate de O.U.G. nr. 80/2013 sunt rezonabile ca valoare în raport cu tipul de acțiune introdus. Condiționarea judecății de plata unei taxe de timbru exorbitantă va reprezenta în mod categoric o limitare a accesului la justiție.

În prezent, potrivit art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, în materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează:

a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris – 50 lei;

b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită și repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ – 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei.

În vechea reglementare, anterioară Legii nr. 212/2018, art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 arăta că *„pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele adminis-*

trative, care se vor taxa la valoare [*s.n.* – C.-S.S.]". Am apreciat într-o lucrare faptul că diferența de tratament juridic instituită în planul plății taxei judiciare de timbru în ceea ce privește contractele administrative în raport cu celelalte acte administrative constituia o opțiune a legiuitorului, care, în baza art. 126 alin. (2) din Constituție, este îndreptățit să stabilească procedura de judecată[1]. Această opțiune a legiuitorului se justifica prin faptul că, de principiu, contractele administrative sunt evaluabile în bani, spre deosebire de celelalte acte administrative, astfel încât taxa judiciară de timbru se stabilea în funcție de valoarea contractului în cauză. Modul de taxare a acțiunilor și cererilor evaluabile în bani, introduse la instanțele judecătorești, aplicabil în cazul contractelor administrative, era arătat de art. 3 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013. Am apreciat într-o altă lucrare că acest mod de taxare prevăzut în articolul menționat imprima un caracter excesiv taxei de timbru, ducând la încălcarea principiului constituțional al accesului liber la justiție prevăzut de art. 21 din Legea fundamentală[2]. Chiar dacă taxa de timbru poate fi recuperată la cerere, în urma judecății, de la partea care pierde procesul, potrivit art. 453 alin. (1) C.proc.civ., condiționarea judecății de plata unei taxe de timbru exorbitante [astfel, conform art. 3 alin. (1) lit. f) din O.U.G. nr. 80/2013 acțiunile și cererile evaluabile în bani având o valoare de peste 250.000 lei se taxează cu suma de 6.105 lei + 1% pentru ce depășește 250.000 lei] reprezintă în mod categoric o limitare a accesului la justiție.

În prezent, noua reglementare a art. 17 alin. (2) dată prin Legea nr. 212/2018 nu mai face distincție în ceea ce privește taxele de timbru între actele administrative unilaterale și cele bilaterale (contractele administrative) și prin urmare apreciem că indiferent de caracterul unilateral sau bilateral al actului administrativ, vor fi aplicabile prevederile art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

Prin diverse legi speciale se pot prevedea taxe de timbru în materia contenciosului administrativ care să deroge de la prevederile art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013. Astfel, art. 56 alin. (1) din

---

[1] A se vedea și *C.-S. Săraru*, op. cit., 2009, p. 388, 389.

[2] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 533, 534.

Legea nr. 101/2016 *privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor*[1] arată că cererile introduse la instanţele judecătoreşti potrivit prevederilor Capitolului VI – *Sistemul de remedii judiciar* din O.U.G. nr. 80/2013 se taxează, în funcţie de valoarea estimată a contractului, după cum urmează: a) până la 100.000.000 lei inclusiv – 2%, b) peste 100.000.000 lei – 1% iar în art. 56 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 se arată că cererile neevaluabile în bani formulate potrivit acestei legi şi cele care nu fac obiectul alin. (1) se taxează cu 450 lei.

Dacă acţiunea are mai multe capete de cerere, cu finalitate diferită, taxa judiciară de timbru se datorează pentru fiecare capăt de cerere în parte, după natura lui, cu excepţia cazurilor în care prin lege se prevede altfel, conform art. 34 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013.

Sunt scutite de taxa judiciară de timbru acţiunile şi cererile, inclusiv căile de atac formulate, potrivit legii, de Senat, Camera Deputaţilor, Preşedinţia României, Guvernul României, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului, de Ministerul Public şi de Ministerul Finanţelor Publice, indiferent de obiectul acestora, precum şi cele formulate de alte instituţii publice, indiferent de calitatea procesuală a acestora, când au ca obiect venituri publice [art. 30 alin. (1) din O.U.G. nr. 80/2013]. În categoria venituri publice se includ: veniturile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale, inclusiv ale bugetului Fondului de asigurări sociale de sănătate, bugetului Trezoreriei Statului, veniturile din rambursări de credite externe şi din dobânzi şi comisioane derulate prin Trezoreria Statului, precum şi veniturile bugetelor instituţiilor publice finanţate integral sau parţial din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetele fondurilor speciale, după caz, veniturile

[1] M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate ori garantate de stat şi ale căror rambursare, dobânzi şi alte costuri se asigură din fonduri publice, precum şi veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile [art. 30 alin. (2) din O.U.G. nr. 80/2013].

Hotărârile pronunţate de instanţa de contencios administrativ se redactează şi se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunţare [art. 17 alin. (3) din Legea nr. 554/2004]. Din aceste prevederi reiese că acesta este un termen maxim, care nu poate fi prelungit în cazuri excepţionale. Se derogă astfel de la prevederile art. 426 alin. (5) C.proc.civ. care permite, în urma modificării prin Legea nr. 310/2018[1], ca, în cazuri temeinic motivate, termenul de 30 de zile să fie prelungit cu câte 30 de zile, de cel mult două ori.

Secţiunea a 7-a. Soluţiile pe care le poate da instanţa de contencios administrativ

Instanţa, soluţionând cererea persoanei vătămate, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă [art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrativ potrivit art. 18 din Legea nr. 554/2004 nu ar fi posibile fără recunoaşterea implicită a dreptului pretins sau a interesului legitim al persoanei vătămate, aspect subliniat de altfel şi de Curtea Constituţională în Decizia nr. 1239/2008[2].

Din prevederile art. 52 din Constituţie rezultă că dreptul ce se pretinde vătămat trebuie să existe în patrimoniul reclamantului. Aceasta constituie o condiţie prealabilă, nimeni neputând pretinde

---

[1] Legea nr. 310/2018 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative (M.Of. nr. 1074 din 18 decembrie 2018).

[2] M.Of. nr. 841 din 15 decembrie 2008.

că i-a fost vătămat un drept ce nu-i aparţinea. Pe cale de consecinţă, acţiunea în contencios administrativ nu poate avea ca obiect stabilirea unui drept, întrucât, altminteri, dintr-o instanţă de contencios administrativ s-ar transforma în una de contencios civil, aşa încât sensul prevederii constituţionale referitoare la „recunoaşterea dreptului pretins" este acela că numai un drept subiectiv preexistent, vătămat prin fapta comisivă sau omisivă a autorităţii publice, poate justifica cenzura judecătorească a acţiunii sau inacţiunii acesteia în cadrul procedurii de contencios administrativ[1].

În jurisprudenţă s-a arătat că în temeiul prevederilor art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 instanţa va putea să oblige autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant, cu un anumit conţinut, atunci când apreciază că sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de lege sau că legea îi conferă reclamantului un anumit drept. O atare măsură nu constituie o ingerinţă în activitatea administraţiei, ci o cale de reparare a vătămării produse reclamantului[2].

În ceea ce priveşte actele administrative normative, în jurisprudenţă s-a arătat că este inadmisibilă cererea de chemare în judecată prin care, în temeiul art. 1 din Legea nr. 554/2004, se solicită obligarea Guvernului să emită un act normativ cu conţinut special[3].

În măsura în care este posibil, instanţa de contencios administrativ poate dispune restabilirea situaţiei anterioare în temeiul art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, referitor la completarea cu dreptul comun, respectiv cu prevederile Codului de procedură civilă, obligând autoritatea publică să dispună diverse măsuri în acest sens, în limitele dispoziţiilor art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Instanţa se va putea pronunţa şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii [art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] A se vedea DCC nr. 87/1995 (M.Of. nr. 251 din 1 noiembrie 1995).

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 2834/2007, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, nepublicată, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 511.

[3] Soluţie de principiu adoptată în şedinţa judecătorilor Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a I.C.C.J. din 11 mai 2009 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru [art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Potrivit prevederilor art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;

b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;

d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;

e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

Alături de inițiatorul Legii contenciosului administrativ[1], considerăm că interpretarea alin. (4) al art. 18 trebuie să fie elastică și nu rigidă, soluțiile pronunțate de instanță urmând a fi raportate la art. 8 alin. (2) cu privire la obiectul acțiunii judiciare în cazul contractelor administrative. Astfel, soluțiile pronunțate de instanța de contencios administrativ în litigiile având ca obiect contracte administrative, după modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, pot viza:

- faza premergătore încheierii contractului (cuprinzând etapa preselecției pentru licitație sau alte modalități de adjudecare prevăzute de lege, etapa licitației propriu-zise, etapa încheierii procesului-verbal de adjudecare etc.). Instanța sesizată cu litigii legate de această fază poate să dispună obligarea autorității publice la emiterea unor acte sau efectuarea unor operațiuni premergătoare atribuirii contractului administrativ sau la anularea unor astfel de acte sau operațiuni, precum și la încheierea contractului[2], putând obliga, la cererea reclamantului, autoritatea publică și la plata unor daune materiale sau morale[3]. Astfel, de exemplu, se poate intro-

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., 2006, p. 349.

[2] A se vedea *D.C. Dragoș,* op. cit., 2009, p. 313, 314.

[3] A se vedea *O. Puie,* Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ,

duce o acţiune împotriva deciziei comisiei de preselecţie de excludere a reclamantului de la procedura licitaţiei, acţiune prin care se va solicita instanţei să constate că excluderea a fost ilegală, să anuleze procesul-verbal încheiat şi să oblige autoritatea pârâtă să-l includă pe reclamant printre participanţii la licitaţie[1]. Obligarea autorităţii publice la încheierea contractului poate fi stabilită sub sancţiunea unei penalităţi aplicabile părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere. În doctrină s-a apreciat că, în condiţiile prevăzute de art. 18 alin. (4) lit. c) şi d), şi autoritatea publică poate solicita instanţei obligarea adjudecatarului la încheierea contractului, dacă acesta, între timp, s-a răzgândit[2];

- faza încheierii contractului. Instanţa poate să dispună anularea contractului, să impună uneia dintre părţi îndeplinirea unei obligaţii, să suplinească consimţământul unei părţi când interesul public o cere, precum şi să oblige la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale[3]. Atunci când impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei obligaţii, instanţa poate stabili şi penalităţi părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere. Pentru anularea contractului, motivele de nulitate trebuie să existe la data încheierii contractului. Instanţa va trebui să aibă în vedere la soluţionarea acestor litigii regula stabilită de art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 potrivit căreia principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public. În aceste condiţii considerăm pe deplin justificată interpretarea iniţiatorului legii care apreciază că interesul public impune ca acţiunile în anulare să poată fi introduse şi de terţi[4]. Prin urmare, acţiunea în anulare poate fi intentată şi de beneficiarii serviciului public care formează obiectul contractului, precum şi de organismele sociale

---

precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, în Dreptul nr. 2/2007, p. 104.

[1] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 314.

[2] Ibidem.

[3] În mod logic autoritatea publică contractantă va putea solicita doar plata unor despăgubiri pentru daunele materiale cauzate din culpa celeilalte părţi.

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 350.

interesate prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. s)[1]. Calitatea procesuală activă a organismelor sociale interesate rezultă din interpretarea sistematică a Legii nr. 554/2004 şi din prevederile legislaţiei Uniunii Europene care consacră dreptul cetăţeanului la o bună administrare[2].

Analiza acestor posibile soluţii determină concluzia regimului juridic specific pe care îl are contractul administrativ, spre deosebire de contractele de drept comun ale autorităţilor publice, în sensul pe care l-a recunoscut întotdeauna doctrina, respectiv preemţiunea interesului general, care poate să impună modificarea sau rezilierea unilaterală a contractului dacă interesul public o cere, precum şi poziţia de inegalitate juridică în care se află părţile, spre deosebire de contractele de drept comun, unde părţile se află pe o poziţie de egalitate juridică[3].

O prevedere care întăreşte regimul de drept public la care este supus contractul administrativ este cea din art. 18 alin. (4) lit. d). Astfel, interesul public poate îndritui instanţa să pronunţe o soluţie care să suplinească, de exemplu, consimţământul părţii care refuză, cu rea-credinţă, încheierea contractului. Revine instanţei, prin exercitarea rolului său activ, sarcina de a cerceta modalităţile concrete prin care partea refuză îndeplinirea unor obligaţii necesare pentru satisfacerea interesului public.

În doctrină se apreciază că soluţiile prevăzute de alin. (4) al art. 18 nu sunt limitative, acest lucru rezultând din interpretarea sistematică a Legii contenciosului administrativ, ca şi din spiritul art. 28 alin. (1) din acelaşi act normativ[4]. Legea vine să contureze doar principalele soluţii pe care le poate pronunţa instanţa, aducând

---

[1] Art. 1 alin. (2) lit. s) din Legea nr. 554/2004 defineşte organismele sociale interesate ca fiind „structuri neguvernamentale, sindicate, asociaţii, fundaţii şi altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecţia drepturilor diferitelor categorii de cetăţeni sau, după caz, buna funcţionare a serviciilor publice administrative".

[2] Dreptul la bună administrare este consacrat la nivelul Uniunii Europene de art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene publicată în J.O.U.E. C 326 (2012).

[3] *V. Vedinaş*, loc. cit., 2005, p. 20.

[4] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vişan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 313.

o rezolvare a aspectelor care în decursul timpului au avut reglementări diferite în legislație și au dat naștere la dezbateri doctrinare.

Subliniem că în urma modificării art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, s-a precizat în mod expres că litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun. Prin urmare, litigiile legate de interpretarea prevederilor contractuale, de incidentele intervenite în executarea contractului, precum și de soluționarea cauzelor de ineficiență a contractului rezultate din neexecutarea culpabilă a acestuia, cum ar fi rezoluțiunea sau, după caz, rezilierea, vor fi de competența instanței de drept comun.

Potrivit art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ poate stabili penalități aplicabile părții obligate pentru fiecare zi de întârziere. Este vorba de cazurile în care instanța obligă autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un înscris, să efectueze o anumită operațiune administrativă, să încheie contractul administrativ la care reclamantul este îndrituit sau când instanța impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații legate de un contract administrativ. Pentru a evita penalitățile de întârziere prevăzute în hotărârea judecătorească, partea obligată trebuie să execute hotărârea judecătorească definitivă în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Prin art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018, legiuitorul a prevăzut că instanța de executare va putea acorda reclamantului penalități „în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă". Prin urmare, în virtutea prevederilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, reglementările speciale din art. 18 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ se vor completa cu dreptul comun, respectiv, în acest caz, cu dispozițiile art. 906 C.proc.civ. republicat în 2015. Din cadrul art. 906 C.proc.civ. apreciem că sunt compatibile cu raporturile juridice de contencios administrativ prevederile alin. (2) și (3) referitoare la cuantumul penalităților și alin. (5) privind posibilitatea înlăturării

sau reducerii penalităților. Potrivit prevederilor art. 906 alin. (2) C.proc.civ. atunci *„când obligația nu este evaluabilă în bani, instanța sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu"*, iar potrivit art. 906 alin. (3) C.proc.civ. *„atunci când obligația are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută la alin. (2) poate fi stabilită de instanță între 0,1% și 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligației"*. Instanța va avea posibilitatea să fixeze cuantumul penalităților aplicabile pentru fiecare zi de întârziere în funcție de gravitatea prejudiciului adus persoanei vătămate prin neexecutarea în termen a hotărârii, precum și în funcție de criterii care reies din specificul fiecărei cauze în parte. În condițiile prevăzute de art. 906 alin. (5) C.proc.civ. *„penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării"*.

Nu vor fi aplicabile prevederile art. 906 alin. (1) C.proc.civ., fiind incompatibile cu termenele prevăzute în art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și prevederile art. 906 alin. (4) C.proc.civ. pentru că acestea sunt dublate de normele speciale cuprinse în art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ[1].

Subliniem că, potrivit art. 907 C.proc.civ., pentru neexecutarea în natură a obligațiilor de a face sau de a nu face cuprinse într-un titlu executoriu, nu se pot acorda daune cominatorii.

Sistemul daunelor cominatorii presupune că debitorul unei obligații de a face sau de a nu face este obligat prin hotărâre judecătorească să plătească o sumă de bani creditorului său, pentru fiecare zi de întârziere, până la data executării în natură a prestației pe care o datorează[2]. Acest sistem a fost înlocuit în noul Cod de procedură civilă cu sistemul penalităților de întârziere[3] pentru

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Bogasiu*, op. cit., ed. a IV-a, 2018, p. 597.

[2] A se vedea *M.N. Costin, C.M. Costin*, op. cit., 2007, p. 290.

[3] A se vedea *I. Leș*, op. cit., 2013, p. 1174-1175.

întârzierea executării obligațiilor de a face sau de a nu face, sistem aplicabil numai în faza executării silite de către instanța de executare.

Art. 52 din Constituție se referă la faptul că persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită, pe lângă recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și anularea actului, să obțină și repararea pagubei. Noțiunea de „reparare a pagubei" utilizată în art. 52 din Constituție are în vedere atât acordarea unor despăgubiri materiale și morale de către instanță, dar și finalitatea actului de justiție – executarea hotărârii – fără de care repararea prejudiciului ar fi iluzorie. Or, o reparare deplină a pagubei se poate realiza doar prin punerea în executare a hotărârii prin care paguba a fost recunoscută și s-au luat măsuri pentru îndreptarea ei.

În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere aplicabilă conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate [art. 18 alin. (6) din Legea nr. 554/2004].

Secțiunea a 8-a. Completarea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ cu dreptul comun

Actele normative cu caracter special, așa cum este și Legea nr. 554/2004, potrivit regulii *specialia generalibus derogant*, derogă de la normele dreptului comun și, totodată, se completează cu acestea, în măsura în care nu este prevăzută în mod expres o altă reglementare. Legea nr. 554/2004 a prevăzut în art. 28 alin. (1) faptul că dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, însă numai în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Instanța de contencios administrativ, sesizată cu judecarea uni

raport juridic concret, va trebui să verifice, prin urmare, de la caz la caz, compatibilitatea prevederilor Codului de procedură civilă cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Observăm că legiuitorul nu ar fi putut să indice expres situațiile generice de compatibilitate, pentru că atunci ar fi încălcat principul dreptului la apărare, garantat de art. 24 din Constituție și principiul dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 21 alin. (3) din Legea fundamentală, pierzând din vedere situațiile concrete, extrem de variate în care se poate afla persoana vătămată.

Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu poate avea decât efectul completării normelor de procedură, în măsura în care legea specială nu conține dispoziții specifice proprii, cu aplicare exclusivă. Astfel, în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în materia contenciosului administrativ se arată că *„Legea nr. 554/2004 consacră regula efectului suspensiv de executare al recursului, prin art. 20 alin. (2) conform căruia «recursul suspendă executarea». În aceste condiții, nu se poate face aplicarea, în materia contenciosului administrativ, a prevederilor art. 300 alin. (3) C.proc.civ. [în prezent art. 484 alin. (2) din noul C.proc.civ.] referitoare la suspendarea la cerere a executării unei hotărâri judecătorești, în recurs, câtă vreme Legea contenciosului administrative nr. 554/2004 reglementează o procedură special pentru promovarea și judecarea recursului, nefiind posibilă aplicarea normelor generale cuprinse în C.proc.civ."*[1].

Instanţa de contencios administrativ nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală pentru o infracţiune săvârşită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă reclamantul – persoană vătămată – stăruie în continuarea judecării pricinii [art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a arătat că *„art. 28 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 instituie o excepție de la*

---

[1] A se vedea Încheierea din 19.09.2013, Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. de respingere a cererii de suspendare a executării sentinței instanței de fond până la soluționarea recursului în temeiul art. 300 alin. (2) C.proc.civ. din 1865, ca inadmisibilă, citată de *I. Rîciu*, op. cit., 2018, p. 57.

regula consacrată de art. 244 pct. 2 C.proc.civ [art. 413 alin. (1) pct. 2 din noul C.proc.civ][1], *în sensul că, în situația în care reclamantul, în calitate de persoană vătămată, stăruie în continuarea judecării pricinii, instanța de contencios administrativ nu poate da curs cererii de suspendare a judecății în ipoteza în care s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat. Cu alte cuvinte, în materia contenciosului administrativ, devine aplicabilă o excepție de la regula «penalul ține în loc civilul», cu precizarea că litigiile din această materie pot fi incluse în sfera largă a noțiunii de «proces civil». Prin urmare, s-a dat prioritate principiului disponibilității părții, dar și principiului celerității jurisdicționale. În condițiile în care reclamantul insistă în soluționarea cauzei, deși exista posibilitatea suspendării judecății la cererea părții adverse și erau întrunite toate cerințele art. 244 alin. (1) pct. 2 C.proc.civ. [art. 413 alin. (1) pct. 2 din noul C.proc.civ], legiuitorul a acordat preferință acestor principii. Pe acest aspect, s-au avut în vedere următoarele argumente: caracterul executoriu al actului administrativ supus controlului de legalitate al instanței și, în consecință, posibilitatea producerii efectelor în diferite ramuri de drept; faptul că vătămarea drepturilor ocrotite de lege sau a intereselor legitime ale reclamantului determină necesitatea judecării cu celeritate a cauzei; în acest context, cel care promovează acțiunea la instanța de contencios administrativ are interes în soluționarea urgentă a litigiului, pentru a se determina existența sau nu a nelegalității actului contestat"*[2].

Acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum și cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune

---

[1] Art. 413 [*Suspendarea facultativă*] alin. (1) pct. 2 din noul C.proc.civ. arată că „Instanța poate suspenda judecata: 2. când s-a început urmărirea penală pentru o infracțiune care ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra hotărârii ce urmează să se dea, dacă legea nu prevede altfel".

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 2426/2011, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *I. Rîciu*, op. cit., 2018, p. 57.

persoanele fizice sau juridice de drept privat [art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Observăm că acţiunile introduse de persoanele fizice şi de persoanele juridice de drept privat pot fi retrase oricând, fie că sunt exercitate direct [conform alin. (1^1) al art. 8 din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat nu pot formula acţiuni vizând exclusiv apărarea unui interes public; acest lucru se poate face doar în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat], fie că sunt exercitate indirect (acţiunile în contencios subiectiv introduse de Avocatul Poporului sau de Ministerul Public), fie că privesc acte administrative individuale sau normative. Prin urmare, teza a II-a din alin. (3) al art. 28, în vigoare în prezent, din Legea nr. 554/2004 care se referă la acţiunile introduse împotriva actelor administrative normative care nu mai pot fi retrase este total inutilă, ea trebuind să fie înlăturată *de lege ferenda*. Astfel:

1. conform art. 28 alin. (3) coroborat cu alin. (1^1) al art. 8 din Legea nr. 554/2004, persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot retrage atât acţiunile introduse împotriva actelor administrative individuale, cât şi normative. Alin. (1^1) al art. 8 din Legea nr. 554/2004 prevede că persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat nu pot formula acţiuni vizând exclusiv apărarea unui interes public. Acest lucru se poate face doar în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

2. acţiunile introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică nu pot fi retrase dacă vizează exclusiv apărarea unui interes public, conform primei ipoteze vizate de art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Dacă ele vizează şi apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat, aceste acţiuni vor putea fi retrase. Prin urmare, a doua ipoteză vizată de art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cea care se referă la interdicţia „retragerii acţiunilor introduse împotriva actelor administrative normative, cu excepţia situaţiei în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele

fizice sau juridice de drept privat" devine complet inutilă, din moment ce acţiunile formulate de persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat împotriva actelor administrative normative pot fi retrase întotdeauna, iar cele introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică intră în conţinutul primei teze a art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VII
Răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice reglementată de Legea contenciosului administrativ

Vom analiza în cele ce urmează condițiile antrenării răspunderii administrativ-patrimoniale a administrației publice. Subliniem că **acțiunea în răspunderea patrimonială**, chiar și atunci când este formulată separat în condițiile prevăzute de art. 19 din Legea nr. 554/2004, **are un caracter subsecvent acțiunii în anularea actului nelegal**, întrucât acordarea de despăgubiri este condiționată de anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu[1].

Secțiunea 1. Noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială

Răspunderea administrativ-patrimonială este acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea autorităților publice, în condițiile legii, la repararea prejudiciilor materiale sau morale cauzate particularilor.

Codul administrativ definește răspunderea administrativ-patrimonială în art. 573 ca fiind o formă a răspunderii administrative care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate unei persoane fizice sau juridice prin orice eroare judiciară, pentru limitele

[1] A se vedea, în acest sens, decizia I.C.C.J. nr. 655/2017, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*) și decizia I.C.C.J. nr. 4830/2007, Secția de contencios administrativ și fiscal, nepublicată, apud *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 529.

serviciului public, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege sau la un interes legitim.

Tradițional, statul nu răspundea pentru daunele provocate particularilor, monarhul fiind deținătorul suveranității naționale, al puterii absolute care nu putea fi restrânsă prin subordonarea ideii de răspundere pentru prejudiciile cauzate particularilor[1]. Problema responsabilității statului pentru daunele provocate particularilor este pusă în discuție odată cu Revoluția franceză din 1789. Prin *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* din 1789 suveranitatea națională, puterea, era transferată de la rege la popor[2] și se consacra obligația statului de a răspunde pentru daunele determinate prin exproprieri pentru cauză de utilitate publică[3]. În celelalte cazuri se perpetuează ideea iresponsabilității statului pentru daune, fiind consacrată, pe cale legală și jurisprudențială, doar răspunderea funcționarilor publici pentru prejudiciile produse în activitatea lor particularilor.

Fundamentarea teoriei răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor se va realiza în Franța începând cu *Decizia Blanco* din 1873 pronunțată de Tribunalul de conflicte. *Decizia Blanco* rămâne o decizie de referință pentru dreptul administrativ francez modern, cuprinzând următoarele principii[4]:

- răspunderea care revine statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin fapta persoanelor care lucrează în serviciul

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. 2, 2005, p. 444.

[2] Art. III din *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* prevedea „Principiul oricărei suveranități rezidă în principal în națiune; nici o entitate, nici un individ nu pot exercita o autoritate care nu emană în mod explicit de la ea",

[3] Art. XVII din *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* prevedea: „Proprietatea fiind un drept inviolabil și sacru, nimeni nu poate fi privat de ea, cu excepția cazurilor în care necesitatea publică, legal constatată, pretinde în mod evident acest lucru, și cu condiția unei juste despăgubiri prealabile".

[4] A se vedea *P. Weil*, op. cit., 1992, p. 110, 111. Pentru expunerea *Deciziei Blanco* pe site-ul Consiliului de Stat din Franța a se vedea (*https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-blanco*).

public nu poate fi guvernată de principiile stabilite în Codul civil pentru raporturile dintre particulari;

- răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate particularilor nu este nici generală, nici absolută; aceasta are reguli speciale care variază în funcție de nevoile serviciului public și de necesitatea de a stabili un echilibru între drepturile statului și drepturile particularilor;

- competența de a judeca litigiile având ca obiect stabilirea răspunderii statului pentru daunele cauzate de serviciile publice revine tribunalelor administrative.

Prin urmare, *Decizia Blanco* a constituit în Franța momentul de la care a început să fie fundamentată răspunderea statului pentru daunele provocate particularilor ca o răspundere distinctă de răspunderea din dreptul civil, având la bază principii proprii dreptului administrativ.

În România principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor apare pentru prima dată reglementat în art. 35 din *Legea pentru reorganizarea Curții de Casație* din 1912, însă spre deosebire de sistemul francez, se prevedea că acțiunile în despăgubire puteau fi intentate doar în fața instanțelor ordinare (de drept comun)[1].

În prezent în România, Codul administrativ și Legea nr. 554/2004 consacră principiul răspunderii autorităților publice pentru daunele materiale și morale cauzate prin acte administrative ilegale, prin refuzul nejustificat de a rezolva o cerere sau prin nesoluționarea cererii în termenul legal. Instanța competentă să judece, în condițiile Legii nr. 554/2004, acțiunea prin care se urmărește obținerea despăgubirilor, este instanța de contencios administrativ.

De asemenea, prin Constituție și prin legi speciale au fost create diverse forme de răspundere administrativ-patrimonială (răspunderea statului pentru erorile judiciare, răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative unilaterale emise în legătură cu încheierea sau modificarea contractelor administrative etc.)

Răspunderea administrativ-patrimonială prezintă trăsături speciale, derogatorii de la prevederile de drept comun din Codul

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 181.

civil în materia prejudiciilor cauzate de autoritățile publice. Dreptul comun în materie îl constituie dispozițiile privind răspunderea civilă din art. 1349 și urm. C.civ. Regulile speciale privind răspunderea administrativ-patrimonială se vor completa cu prevederile de drept comun ale Codului civil numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Secțiunea a 2-a. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale

Pentru a fi antrenată răspunderea administrativ-patrimonială este necesar să fie întrunite următoarele condiții:

a) existența unui act administrativ ilegal, a unui refuz nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere sau nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Potrivit prevederilor art. 52 alin. (1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

De regulă, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ ilegal, introduce o acțiune în anularea actului care va cuprinde un capăt de cerere referitor la solicitarea de despăgubiri pentru prejudiciile materiale și morale suferite. Pentru admiterea acțiunii, instanța trebuie să constate ilegalitatea actului administrativ contestat. Prin urmare, în situația în care instanța apreciază că actul administrativ atacat este legal, va respinge cererea de chemare în judecată.

Acțiunea pentru despăgubiri poate fi introdusă și ulterior. Astfel, în condițiile prevăzute de art. 19 din Legea nr. 554/2004, atunci când persoana vătămată a cerut anularea actului adminis-

trativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, acestea pot fi solicitate în termen de un an de la data la care persoana a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. În mod logic, în situația în care acțiunea principală în anularea actului a fost respinsă, instanța apreciind că actul este legal, introducerea ulterioară a acțiunii pentru despăgubiri rămâne fără obiect.

Acțiunea pentru despăgubiri va fi introdusă la instanța de contencios administrativ competentă să judece acțiunea principală conform principiului *accesorium sequitur principale*.

Se pune însă întrebarea ce se întâmplă în situația în care actul administrativ unilateral este legal, dar *executarea sa defectuoasă* este cea care creează un prejudiciu persoanei prin vătămarea unui drept ori interes legitim al acesteia. În acest caz, persoana vătămată de modul de executare a actului administrativ are dreptul să solicite repararea prejudiciului de către administrația publică potrivit dispozițiilor dreptului comun[1] care se referă la aplicarea răspunderii civile delictuale reglementată de art. 1349 C.civ. De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat în sensul că cererea prin care se solicită obligarea unei autorități publice la plata de despăgubiri materiale și morale, chiar întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004, dar care nu este precedată de o acțiune în contencios administrativ formulată și soluționată în temeiul art. 1 din lege, are un obiect pur patrimonial și este de competența instanței de drept comun[2].

Potrivit prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal. Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal sunt *activități ilegale ale administrației publice*[3] care dau naștere la dreptul persoanei vătămate de a intenta

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 406.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2089 din 6 iunie 2006, Secția de contencios administrativ și fiscal, în *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 104.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 628.

o acțiune prin care să solicite obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ, eliberarea unui înscris sau efectuarea unei anumite operațiuni administrative, precum și la plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului. Și în acest caz acțiunea pentru despăgubiri poate fi introdusă și ulterior în condițiile prevăzute de art. 19 din Legea nr. 554/2004.

b) existența unui prejudiciu material sau/și moral. Prejudiciul este rezultatul dăunător (dauna), de natură patrimonială sau nepatrimonială, efect al încălcării drepturilor subiective și intereselor legitime ale unei persoane[1].

Potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. De asemenea, potrivit art. 18 alin. (4) lit. e) din Legea nr. 554/2004, atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

Pentru a fi o condiție a răspunderii administrativ-patrimoniale, prejudiciul trebuie să fie *direct* și să aibă un *caracter cert.* Prejudiciul trebuie să fie direct, adică să fie consecința directă a unei activități administrative incriminate[2]. De asemenea prejudiciul trebuie să fie cert, adică să aibă o existență neîndoielnică și întinderea sa să poată fi stabilită în mod sigur[3]. Prejudiciul poate fi și viitor dacă realizarea sa apare ca fiind certă, inevitabilă (art. 1532 C.civ.).

Prejudiciul poate fi material sau/și moral. *Prejudiciul material* este o consecință negativă susceptibilă de evaluare bănească, care decurge din lezarea unui drept sau interes legitim patrimonial[4] (de exemplu distrugerea sau degradarea unui bun). *Prejudiciul moral* este o consecință negativă nesusceptibilă de evaluare pecuniară,

---

[1] A se vedea *L. Pop*, Teoria generală a obligațiilor, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 199.

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 628.

[3] *M.N. Costin, C.M. Costin*, op. cit., 2007, p. 772.

[4] Idem, p. 773.

care rezultă din lezarea unui drept sau interes nepatrimonial[1]. Prejudiciul moral constă întotdeauna într-o durere fizică sau psihică a victimei şi este urmarea, în principiu, a vătămării sănătăţii şi integrităţii corporale; restrângerii posibilităţilor de viaţă familială şi socială normală (prejudiciu de agrement); atingerilor provocate armoniei fizice şi înfăţişării unei persoane (prejudiciu estetic); decesului unei persoane faţă de care avem o puternică afecţiune (prejudiciu afectiv); atingerilor aduse demnităţii, cinstei şi onoarei unei persoane; încălcării dreptului la propria imagine; atingerilor aduse vieţii private[2] etc.

c) existenţa raportului de cauzalitate între actul administrativ ilegal (refuzul nejustificat de a rezolva o cerere sau nesoluţionarea cererii în termenul legal) şi prejudiciul produs.

Pentru existenţa răspunderii administrativ-patrimoniale este necesar să se cerceteze dacă prejudiciul produs este *consecinţa directă* a unei activităţi ilegale a administraţiei publice (act administrativ ilegal, refuzul nejustificat de a rezolva o cerere sau nesoluţionarea cererii în termenul legal). Cauzalitatea poate fi *exclusivă*, atunci când prejudiciul s-a produs în totalitate datorită activităţii administraţiei publice sau *neexclusivă*, în situaţia în care prejudiciul este rezultatul acţiunii atât a administraţiei publice, cât şi a unui particular (persoană fizică sau persoană juridică)[3]. În situaţia cauzalităţii neexclusive administraţia publică va răspunde doar parţial, în raport cu proporţia dovedită în care a participat la realizarea prejudiciului.

În cazul în care prejudiciul sau agravarea acestuia se datorează faptei victimei, administraţia va fi exonerată total sau parţial de răspundere, după caz[4].

Răspunderea administrativ-patrimonială este înlăturată în caz de forţă majoră sau caz fortuit. Codul civil defineşte *forţa majoră*

---

[1] Ibidem.

[2] *C. Stătescu, C. Bîrsan,* Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor, ed. a III-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2000, p. 148-153; *R.N. Petrescu,* op. cit., 2009, p. 629.

[3] A se vedea şi *R.N. Petrescu,* op. cit., 2009, p. 630; *A. Trăilescu,* op. cit., 2010, p. 412.

[4] A se vedea *A. Trăilescu,* op. cit., 2010, p. 412.

ca fiind *orice eveniment extern, imprevizibil, absolut invincibil şi inevitabil* [art. 1351 alin. (2) C.civ.] iar *cazul fortuit* ca fiind *un eveniment care nu poate fi prevăzut şi nici împiedicat de către cel care ar fi fost chemat să răspundă dacă evenimentul nu s-ar fi produs*.

Analiza legăturii de cauzalitate se realizează, de regulă, de instanța de judecată care va cerceta dacă ilicitul administrativ constatat a determinat prejudiciul invocat[1] şi va fixa cuantumul despăgubirilor solicitate pentru daunele materiale şi morale cauzate.

În lipsa dovedirii legăturii de cauzalitate dintre emiterea actului constatat nelegal şi producerea pretinsului prejudiciu, răspunderea patrimonială a autorității publice pârâte nu poate fi angajată[2].

d) existența vinovăției autorității publice în cazul răspunderii subiective. Codul civil prevede ca regulă generală pentru răspunderea civilă delictuală faptul că cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârşită cu *vinovăție*, este obligat să îl repare [art. 1357 alin. (1) C.civ.].

În dreptul administrativ, Legea nr. 554/2004 nu solicită reclamantului să dovedească vinovăția autorității publice, aceasta fiind prezumată. Astfel, prezumția vinovăției autorității publice rezultă din caracterul ilegal al actului administrativ[3], al refuzului nejustificat de a rezolva o cerere sau al nesoluționării cererii în termenul legal. Prezumția de vinovăție a autorității publice devine absolută în momentul în care instanța de judecată pronunță o hotărâre definitivă şi executorie prin care se anulează actul administrativ sau se constată fie refuzul nejustificat de a rezolva o cerere, fie nesoluționarea cererii în termenul legal.

Vinovăția administrației publice constă în îndeplinirea defectuoasă a prerogativelor sale de putere publică, având ca urmare

---

[1] A se vedea şi *A. Iorgovan*, op. cit., vol. 2, 2005, p. 469.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 5036/2010, Secția de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj. ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[3] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 412; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 631.

producerea de pagube particularilor prin încălcarea sau nerecunoașterea drepturilor sau intereselor legitime ale acestora[1].

Potrivit art. 1357 alin. (2) C.civ. autorul prejudiciului răspunde pentru cea mai ușoară culpă. Astfel administrația publică va răspunde indiferent dacă culpa sa este gravă sau ușoară.

În jurisprudență s-a arătat că repararea integrală a prejudiciului presupune înlăturarea tuturor consecințelor dăunătoare ale unui fapt ilicit și culpabil, fie ele patrimoniale sau nepatrimoniale, în scopul repunerii în situația anterioară a victimei (*restitutio in integrum*). În cazul admiterii cererii în anulare a actului administrativ sau de recunoaștere a dreptului încălcat, instanța va hotărî și asupra daunelor materiale și morale. În privința daunelor morale nu se poate apela la probe materiale, judecătorul fiind singurul care, în raport cu consecințele suferite de partea vătămată, va aprecia o anumită sumă globală care să compenseze prejudiciul moral cauzat[2].

Secțiunea a 3-a. Formele răspunderii administrativ-patrimoniale reglementate de Legea contenciosului administrativ

Legea contenciosului administrativ consacră o **răspundere administrativ-patrimonială subiectivă**, bazată pe vinovăția autorității publice răspunzătoare, care poate îmbrăca următoarele forme:

• ***răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale, prin refuzul nejustificat de a rezolva o cerere sau prin nesoluționarea cererii în termenul legal.***

În condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate

---

[1] *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 413.

[2] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2037/2005, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

publică, printr-un act administrativ ilegal, poate introduce o acțiune în anularea actului care va cuprinde și un capăt de cerere referitor la solicitarea de despăgubiri pentru prejudiciile materiale și morale suferite. Pentru admiterea acțiunii instanța trebuie să constate ilegalitatea actului administrativ contestat. Prin urmare, în situația în care instanța apreciază că actul administrativ atacat este legal, va respinge cererea de chemare în judecată.

Acțiunea pentru despăgubiri poate fi introdusă și ulterior. Astfel, în condițiile prevăzute de art. 19 din Legea nr. 554/2004, atunci când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, acestea pot fi solicitate în termen de un an de la data la care persoana a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. În mod logic, în situația în care acțiunea principală în anularea actului a fost respinsă, instanța apreciind că actul este legal, introducerea ulterioară a acțiunii pentru despăgubiri rămâne fără obiect.

• ***răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale.***

Potrivit prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție, instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale. Aplicarea acestui articol din Constituție s-a realizat prin prevederile art. 9 din Legea nr. 554/2004 care reglementează două situații[1]:

- situația în care persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, *însoțită de excepția de neconstituționalitate.* În această situație persoana care se consideră vătămată poate introduce o acțiune la instanța de contencios administrativ, având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță. Instanța de

[1] A se vedea și *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 407, 408.

contencios administrativ, dacă apreciază că excepţia îndeplineşte condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1) şi (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond. După pronunţarea Curţii Constituţionale, instanţa de contencios administrativ repune cauza pe rol şi dă termen, cu citarea părţilor. Dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională, instanţa soluţionează fondul cauzei; în caz contrar, acţiunea se respinge ca inadmisibilă.

- situaţia în care persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe *declarate anterior neconstituţionale* introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ. În situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii este urmarea unei excepţii ridicate în altă cauză, acţiunea având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului poate fi introdusă direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În toate aceste situaţii, acţiunea în contencios administrativ poate avea ca obiect, pe lângă acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului şi anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum şi, după caz, obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative [art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

• ***răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative unilaterale emise în legătură cu atribuirea, încheierea, modificarea sau încetarea contractelor administrative***[1].

Această răspundere patrimonială se antrenează în condiţiile prevăzute de legislaţia specială care reglementează diverse tipuri de contracte administrative.

---

[1] Idem, p. 408, 409.

Astfel, de exemplu, în condițiile prevăzute de Codul administrativ care a preluat dispozițiile O.U.G. nr. 54/2006 *privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*, poate fi antrenată *răspunderea administrativ-patrimonială a concedentului care, prin act administrativ unilateral, modifică partea reglementară a contractului de concesiune sau denunță contractul din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz.*

Potrivit art. 326 din Codul administrativ (art. 53 din O.U.G. nr. 54/2006), concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz. În cazul în care modificarea unilaterală a contractului îi aduce un prejudiciu, concesionarul are dreptul să primească fără întârziere o *justă despăgubire*. În caz de dezacord între concedent și concesionar cu privire la suma despăgubirii, aceasta va fi stabilită de către instanța judecătorească competentă. Acest dezacord nu poate în niciun caz să permită concesionarului să nu își execute obligațiile contractuale.

În aceste cazuri, acțiunea în instanță a concesionarului nu va avea ca obiect anularea actului administrativ unilateral prin care se modifică sau se denunță contractul, ci doar cuantumul despăgubirilor, fiind o acțiune de sine stătătoare[1].

Un alt exemplu de antrenare a răspunderii administrativ-patrimoniale îl întâlnim *în situația acțiunii în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat ofertanților de o autoritate contractantă prin acte administrative unilaterale sau operațiuni administrative în cadrul procedurii de atribuire a contractelor de achiziții publice.*

În acest caz, potrivit prevederilor art. 53 alin. (5) din Legea nr. 101/2016 *privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*, despăgubirile pentru prejudiciul cauzat, printr-un act al autorității contractante emis cu

[1] Idem, p. 408.

încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire, se pot acorda numai după anularea actului respectiv ori, după caz, după luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă.

În cazul în care se solicită plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului reprezentând cheltuieli de elaborare a ofertei sau de participare la procedura de atribuire, persoana vătămată trebuie să facă dovada prejudiciului, a încălcării prevederilor legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile, precum și a faptului că ar fi avut o șansă reală de a câștiga contractul, iar aceasta a fost compromisă ca urmare a încălcării respective [art. 53 alin. (6) din Legea nr. 101/2016].

• ***răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru pagubele cauzate prin neexecutarea hotărârilor de contencios administrativ în termen.***

În condițiile prevăzute de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța de executare va putea acorda reclamantului penalități de întârziere, dacă autoritatea publică nu pune în aplicare în termen hotărârea judecătorească, și va aplica persoanei obligate o amendă. Potrivit prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, *dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 C.proc.civ., despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.*

Secțiunea a 4-a. Principiile acțiunii în contencios administrativ în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ care dorește anularea actului și acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile materiale și morale suferite are posibilitatea, conform Legii nr. 554/2004, de a opta pentru a introduce o acțiune îndreptată numai împotriva autorității publice pârâte sau o acțiune îndreptată concomitent împotriva autorității publice și a funcționarului.

Potrivit prevederilor art. 16 din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018, cererile în justiție pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, **solidar** cu autoritatea publică pârâtă. Persoana acționată astfel în justiție îl poate **chema în garanție** pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Reglementarea menționată consacră două principii:

- ***principiul solidarității dintre funcționar și autoritatea publică în ceea ce privește obligația de plată a despăgubirilor dispuse de instanță;***

- ***principiul chemării în garanție a superiorului ierarhic de la care funcționarul a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.***

§1. Principiul solidarității dintre funcționar și autoritatea publică în ceea ce privește obligația de plată a despăgubirilor dispuse de instanță

Potrivit prevederilor art. 1443 C.civ. obligația este solidară între debitori atunci când toți sunt obligați la aceeași prestație, astfel încât fiecare poate să fie ținut separat pentru întreaga obligație, iar executarea acesteia de către unul dintre codebitori îi liberează pe ceilalți față de creditor.

Codul administrativ prevede în art. 575 alin. (2) că dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, în situațiile în care este dovedită vinovăția cu intenție a demnitarului, a funcționarului public sau a personalului contractual, acesta răspunde patrimonial solidar cu autoritatea sau instituția publică dacă nu a respectat prevederile legale specifice atribuțiilor stabilite prin fișa postului sau prin lege.

Prin urmare, în situația în care se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere, conform art. 16 din Legea nr. 554/2004, se pot formula cereri în justiție și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. Din reglementare rezultă faptul că răspunderea acestei persoane poate fi antrenată doar dacă se solicită plata unor despăgubiri sau pentru întârziere, acțiunea fiind inadmisibilă dacă are ca obiect exclusiv anularea actului. Apoi, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se referă la **persoana** care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. În consecință, calitate procesuală pasivă pot avea toți cei care contribuie la realizarea actului administrativ în cadrul unei autorități publice, respectiv demnitarii, funcționarii publici și personalul contractual. Apreciem că reglementarea din art. 16 alin. (1) are tocmai rolul de a responsabiliza toate aceste categorii de persoane, de a crește implicarea lor profesională în realizarea în condiții de legalitate și eficiență a operațiunilor

administrative necesare pentru emiterea/adoptarea sau încheierea actelor administrative.

Observăm că art. 16 din Legea nr. 554/2004 cuprinde norme derogatorii de la procedura de drept comun a răspunderii delictuale prevăzută de art. 1349 C.civ.[1] (art. 998-999 C.civ. din 1864). Derogarea este justificată de faptul că elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori refuzul de a rezolva cererea petentului se realizează în exercitarea atribuțiilor profesionale ale funcționarului, fiind, prin urmare, firesc ca stabilirea răspunderii persoanei în cauză și, pe cale de consecință, obligarea ei la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică, să fie strâns legată de examinarea legalității actului administrativ și să urmeze aceeași procedură de judecată[2].

Desigur că acțiunea în justiție poate fi formulată și exclusiv împotriva autorității publice emitente a actului contestat, caz în care se poate solicita atât anularea actului, cât și obținerea despăgubirilor pentru prejudiciul suferit. Însă și în acest caz admiterea acțiunii va antrena răspunderea funcționarului din culpa căruia a fost emis actul anulat de instanță pentru vicii de legalitate și oportunitate. Astfel, în ceea ce îi privește pe funcționarii publici, potrivit art. 499 și 500 din Codul administrativ [art. 84 și 85 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici], în baza hotărârii judecătorești definitive, conducătorul autorității publice va dispune repararea pagubelor aduse autorității publice prin angajarea răspunderii civile a funcționarului public pentru daunele plătite persoanei vătămate. Dispoziții asemănătoare privind răspunderea patrimonială se regăsesc pentru personalul contractual în art. 254 C.muncii[3], iar pentru demnitari în actele normative care reglementează activitatea acestora. Astfel, de exemplu, pentru

---

[1] Pentru un comentariu al răspunderii delictuale în dreptul civil reglementată de art. 1349 C.civ., a se vedea *F.-A. Baias* în *F.-A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei,* op. cit., 2012, p. 1406-1409; *C.T. Ungureanu, G.C. Frențiu* ș.a., op. cit., 2012, vol. II, p. 676-678.

[2] A se vedea DCC nr. 679/2006 (M.Of. nr. 939 din 21 noiembrie 2006).

[3] Codul muncii a fost adoptat prin Legea nr. 53/2003 (M.Of. nr. 72 din 5 februarie 2003), republicată (M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011).

consilierii locali, art. 232 alin. (1) din Codul administrativ [art. 56 alin. (1) din Statutul aleşilor locali[1]] prevede: „consilierii locali, respectiv consilierii judeţeni răspund în nume propriu, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat".

Apreciem că, *de lege ferenda*, s-ar impune reglementarea obligativității introducerii de către instanță, în procesul dintre autoritatea publică emitentă a actului şi persoana vătămată, a funcționarilor care au contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se fac vinovați de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim[2]. Acest lucru ar ușura foarte mult stabilirea cu claritate a vinovăției şi gradului de răspundere a fiecărui funcționar implicat, aspecte impuse de faptul că greşelile personale nu pot fi acoperite prin bani publici.

Observăm că teza ultimă a alin. (1) al art. 16 din Legea nr. 554/2004 prevede că „în cazul în care acţiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu **autoritatea publică pârâtă** [*s.n.* – C.-S.S.]", ceea ce indică faptul că, pentru a acționa solidaritatea este necesar ca acțiunea să fie îndreptată atât împotriva funcționarului public, cât şi a autorității publice emitente a actului contestat. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație şi Justiție s-a considerat că din prevederile art. 16 din Legea nr. 554/2004 reiese că ***funcționarul public nu poate fi acționat în contencios administrativ singur, ci numai împreună cu autoritatea publică***, răspunderea lor fiind solidară, acțiunea fiind respinsă ca inadmisibilă atunci când este îndreptată exclusiv împotriva funcționarului public[3].

---

[1] Statutul aleşilor locali a fost adoptat prin Legea nr. 393/2004 (M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004).

[2] A se vedea, în acest sens, şi *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 299-300.

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2577/2012, Secția de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

§2. Principiul chemării în garanţie a superiorului ierarhic de la care funcţionarul a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul

Potrivit prevederilor art. 72 C.proc.civ. partea interesată poate să cheme în garanţie o terţă persoană, împotriva căreia ar putea să se îndrepte cu o cerere separată în garanţie sau în despăgubiri. În aceleaşi condiţii, cel chemat în garanţie poate să cheme în garanţie o altă persoană. Cererea făcută de pârât se va depune în termenul prevăzut pentru depunerea întâmpinării înaintea primei instanţe, iar dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cel mai târziu la primul termen de judecată [art. 73 alin. (3) C.proc.civ.]. Instanţa va comunica celui chemat în garanţie cererea şi copii de pe înscrisurile ce o însoţesc, precum şi copii de pe cererea de chemare în judecată, întâmpinare şi de pe înscrisurile de la dosar. În termenul stabilit de instanţă cel chemat în garanţie trebuie să depună întâmpinare şi poate să formuleze cererea de chemare în garanţie a unei alte persoane. Cererea de chemare în garanţie se judecă odată cu cererea principală. Cu toate acestea, dacă judecarea cererii principale ar fi întârziată prin cererea de chemare în garanţie, instanţa poate dispune disjungerea ei pentru a o judeca separat. În acest din urmă caz, judecarea cererii de chemare în garanţie va fi suspendată până la soluţionarea cererii principale (art. 74 C.proc.civ.).

Codul administrativ stipulează în art. 437 (prin preluarea parţială a reglementării art. 45 din Legea nr. 188/1999) faptul că funcţionarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuţiilor ce le revin din funcţia publică pe care o deţin, precum şi a atribuţiilor ce le sunt delegate. Funcţionarul public are îndatorirea să îndeplinească dispoziţiile primite de la superiorii ierarhici. Funcţionarul public are dreptul să refuze, în scris şi motivat, îndeplinirea dispoziţiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Funcţionarul public are îndatorirea să aducă la cunoştinţă superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia astfel de situaţii. În cazul în care se constată, în condiţiile legii, legalitatea dispoziţiei primite de la superiorul ierarhic, funcţionarul public răspunde în condiţiile legii.

Prin urmare este firesc ca funcționarul să poată chema în garanție pe superiorul ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze un anumit act. Superiorul ierarhic are astfel posibilitatea de a explica motivele care l-au determinat să emită ordinul și viziunea sa asupra încadrării dispozițiilor ordinului scris în limitele prevederilor legale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VIII
Căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ

Secțiunea 1. Considerații generale

În condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004 în contenciosul administrativ se vor putea exercita doar următoarele căi de atac dintre cele arătate de Codul de procedură civilă: **recursul, contestația în anulare și revizuirea.**

În contenciosul administrativ împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță nu se va putea exercita calea de atac ordinară a apelului.

Contestația în anulare se va exercita împotriva hotărârilor prin care s-a soluționat recursul, în condițiile prevăzute de art. 503-508 C.proc.civ. În jurisprudența cu privire la exercitarea contestației în anulare în materia contenciosului administrativ s-a arătat că aceasta este o cale extraordinară de atac, de retractare, prin care se cere însăşi instanţei ce a pronunţat hotărârea atacată, în cazurile şi în condiţiile prevăzute de lege, să-şi desființeze propria hotărâre şi să procedeze la o nouă judecată. Această cale extraordinară de atac este deschisă exclusiv pentru situaţiile prevăzute de art. 503 C.proc.civ.[1], fără ca instanţa de retractare să poată proceda la o

---

[1] Art. 503 C.proc.civ. arată: „(1) Hotărârile definitive pot fi atacate cu contestaţie în anulare atunci când contestatorul nu a fost legal citat şi nici nu a fost prezent la termenul când a avut loc judecata.

(2) Hotărârile instanţelor de recurs mai pot fi atacate cu contestaţie în anulare atunci când:

1. hotărârea dată în recurs a fost pronunţată de o instanţă necompetentă absolut sau cu încălcarea normelor referitoare la alcătuirea instanţei

reapreciere a probelor sau a dispoziţiilor legale aplicabile în cauză[1].

Vom analiza în cele ce urmează, particularităţile exercitării recursului şi revizuirii în contenciosul administrativ reglementate de Legea nr. 554/2004 şi prin care se derogă de la prevederile Codului de procedură civilă în materie.

Secţiunea a 2-a. Recursul

Hotărârea pronunţată în primă instanţă poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Prin urmare, calea de atac a apelului este incompatibilă cu specificul materiei contenciosului administrativ.

Potrivit art. 129 din Constituţie, căile de atac se pot exercita în condiţiile legii. În aceste condiţii legiuitorul a reglementat prin art. 20 din Legea nr. 554/2004 o singură cale de atac în materia contenciosului administrativ – recursul. De altfel, Codul de procedură civilă, care este dreptul comun, prevede la art. 483 alin. (1) că sunt supuse recursului şi „hotărârile date fără drept de apel". În acelaşi sens s-a pronunţat şi Plenul Curţii Constituţionale care, prin Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, a statuat că accesul la structurile judecătoreşti şi la mijloacele procedurale, inclusiv la

---

şi, deşi se invocase excepţia corespunzătoare, instanţa de recurs a omis să se pronunţe asupra acesteia;

2. dezlegarea dată recursului este rezultatul unei erori materiale;

3. instanţa de recurs, respingând recursul sau admiţându-l în parte, a omis să cerceteze vreunul dintre motivele de casare invocate de recurent în termen;

4. instanţa de recurs nu s-a pronunţat asupra unuia dintre recursurile declarate în cauză.

(3) Dispoziţiile alin. (2) se aplică în mod corespunzător hotărârilor instanţelor de apel care, potrivit legii, nu pot fi atacate cu recurs".

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 869/2018, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/Cautare-jurisprudenta*).

căile de atac, se face „cu respectarea regulilor de competență și procedura de judecată stabilite de lege".

Pe de altă parte, subliniem faptul că niciun text din Constituție nu garantează dreptul la exercitarea unei căi de atac ordinare – apelul și a unei căi extraordinare de atac – recursul. Rezultă, deci, că principiul constituirii instanțelor judecătorești pe grade de jurisdicție nu este de ordin constituțional, ci legal, astfel încât legiuitorul poate, fără să încalce o prevedere constituțională, să stabilească o procedură în care există numai două grade de jurisdicție[1].

În concepția noului Cod de procedură civilă, recursul este calificat ca fiind o cale extraordinară de atac în care hotărârea atacată poate fi analizată numai pentru motive de nelegalitate, nu și de netemeinicie[2].

În jurisprudență, prin decizia nr. 17/2017 pronunțată de Completul competent să soluționeze recursul în interesul legii[3] s-a arătat că *„în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*[4]*, cu modificările și completările ulterioare"*.

Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale (în prezent secțiile de contencios administrativ-fiscal al tribunalelor) se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel [art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] A se vedea DCC nr. 80/1996 (M.Of. nr. 293 din 19 noiembrie 1996).

[2] A se vedea DCC nr. 747/2014 (M.Of. nr. 96 din 6 februarie 2015).

[3] M.Of. nr. 930 din 27 noiembrie 2017.

[4] Dispozițiile art. 25 alin. (3) au fost modificate prin Legea nr. 212/2018 și consacră în prezent exercitarea căii de atac a recursului și în aceste cazuri: „(3) *Hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de la comunicare*".

Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă [art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. O excepţie de la această regulă o întâlnim în art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 unde se arată că recursul împotriva hotărârii instanţei de contencios administrativ prin care se pronunţă suspendarea executării unui act administrativ nu este suspensiv de executare.

În dreptul comun, regula generală este aceea că recursul nu suspendă de drept executarea, suspendarea hotărârii atacate cu recurs putând fi dispusă de instanţă la cererea motivată a recurentului [art. 484 alin. (2) C.proc.civ.]. Cu titlu de excepţie, art. 484 alin. (1) C.proc.civ. arată că recursul suspendă de drept executarea hotărârii doar în cauzele privitoare la desfiinţarea de construcţii, plantaţii sau a oricăror lucrări cu aşezare fixă, precum şi în cazurile anume prevăzute de lege.

În cazul admiterii recursului în contencios administrativ, instanţa de recurs, indiferent de gradul său (curte de apel sau Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie), casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond [art. 20 alin. (3) teza I din Legea nr. 554/2004]. Se derogă astfel de la prevederile art. 497 C.proc.civ. care arată că, în caz de casare, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie va trimite cauza spre o nouă judecată după caz, curţii de apel care a pronunţat hotărârea casată, primei instanţe, a cărei hotărâre este, de asemenea, casată când sunt îndeplinite condiţiile din art. 480 alin. (3) C.proc.civ. sau, în cazul casării pentru lipsă de competenţă, cauza va fi trimisă instanţei competente sau altui organ cu activitate jurisdicţională competent potrivit legii.

Potrivit prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanţa de recurs poate să caseze sentinţa şi să trimită cauza spre rejudecare la prima instanţă doar în două cazuri prevăzute expres:

- când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul;
- dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului.

Într-un litigiu este posibilă, potrivit prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, doar **o singură casare cu trimitere**[1]. Prin

[1] Potrivit prevederilor art. 498 alin. (2) C.proc.civ., *instanţele de recurs vor casa cu trimitere o singură dată în cursul procesului, în cazul*

urmare, instanța învestită cu judecarea recursului împotriva sentinței pronunțate de instanța de fond după casare va fi obligată să rețină cauza spre rejudecare, chiar dacă se constată că există din nou motive de casare cu trimitere[1].

Nu se va putea dispune casarea cu trimitere, potrivit prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, dacă judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, în acest caz instanța de recurs urmând să caseze sentința și să rejudece litigiul în fond.

În condițiile prevăzute de art. 28 din Legea nr. 554/2004, reglementările din Legea contenciosului administrativ se completează cu prevederile Codului de procedură civilă. Astfel, Codul de procedură civilă cuprinde în art. 488 alin. (1) motivele pentru care se poate solicita instanței de recurs casarea unei hotărâri, respectiv[2]:

în care instanța a cărei hotărâre este atacată cu recurs a soluționat procesul fără a intra în judecata fondului sau judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată, atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului. În vederea rejudecării, cauza se trimite la instanța care a pronunțat hotărârea casată ori la altă instanță de același grad cu aceasta, din aceeași circumscripție. Prin urmare, observăm că și în dreptul comun este adoptată în prezent soluția dispunerii, de către instanța de recurs, doar a unei singure casări cu trimitere spre rejudecare, în situația în care prin hotărârea casată nu a fost evocat fondul sau judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată. O nouă casare, pentru același motiv va determina pronunțarea instanței de recurs asupra fondului.

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 551.

[2] Codul de procedură civilă din 1865 cuprindea în art. 304 motivele pentru care se poate solicita instanței de recurs modificarea sau casarea unei hotărâri, respectiv:

1. când instanța nu a fost alcătuită potrivit dispozițiilor legale;

2. când hotărârea s-a dat de alți judecători decât cei care au luat parte la dezbaterea în fond a pricinii;

3. când hotărârea s-a dat cu încălcarea competenței de ordine publică a altei instanțe, invocată în condițiile legii;

4. când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești;

5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat formele de procedură prevăzute sub sancțiunea nulității de art. 105 alin. (2);

1. când instanța nu a fost alcătuită potrivit dispozițiilor legale;
2. dacă hotărârea a fost pronunțată de alt judecător decât cel care a luat parte la dezbaterea pe fond a procesului sau de un alt complet de judecată decât cel stabilit aleatoriu pentru soluționarea cauzei ori a cărui compunere a fost schimbată, cu încălcarea legii;
3. când hotărârea a fost dată cu încălcarea competenței de ordine publică a altei instanțe, invocată în condițiile legii;
4. când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești;
5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității;
6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;
7. când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat;
8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

În cazul casării pentru lipsă de competență, cauza se va trimite instanței competente sau organului cu activitate jurisdicțională competent, potrivit legii. Dacă instanța de recurs casează sentința pentru depășirea atribuțiilor puterii judecătorești sau pentru încălcarea autorității de lucru judecat, cererea se va respinge ca inadmisibilă[1].

În cazul recursurilor de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, teza a II-a a art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 introdusă prin Legea nr. 212/2018 arăta că în materia contenciosului

---

6. dacă instanța a acordat mai mult decât s-a cerut, ori ceea ce nu s-a cerut;
7. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se sprijină sau când cuprinde motive contradictorii ori străine de natura pricinii;
8. când instanța, interpretând greșit actul juridic dedus judecății, a schimbat natura ori înțelesul lămurit și vădit neîndoielnic al acestuia;
9. când hotărârea pronunțată este lipsită de temei legal ori a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a legii;
10. Abrogat prin pct. 111[1] din O.U.G. nr. 138/2000 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă.
11. Abrogat prin pct. 112 din O.U.G. nr. 138/2000 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă.

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 551.

administrativ, nu este aplicabilă procedura de filtrare reglementată prin art. 493 din Codul de procedură civilă. Menționăm că, între timp, art. 493 din Codul de procedură civilă a fost abrogat prin Legea nr. 310/2018 *pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative*[1].

Prevederile cu privire la recurs ale art. 20 din Legea nr. 554/2004 se completează cu prevederile art. 501 alin. (4) C.proc.civ. care arată că *„în cazul rejudecării după casare, cu reținere sau cu trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege"*.

Secțiunea a 3-a. Revizuirea

Potrivit prevederilor art. 21 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 modificate prin Legea nr. 212/2018 constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României.

Sunt supuse revizuirii, pentru motivul prevăzut la alin. (1), și hotărârile definitive care nu evocă fondul [art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018].

Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive și se soluționează de urgență și cu precădere [art. 21 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 introdus prin Legea nr. 212/2018].

În jurisprudență s-a arătat că acest caz de revizuire introdus prin Legea nr. 262/*2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004* a fost conceput ca un ultim remediu intern menit să asigure proeminența prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări ale UE cu caracter

[1] M.Of. nr. 1074 din 18 decembrie 2018.

obligatoriu, în lumina principiilor și interpretărilor cristalizate în jurisprudența jurisdicțiilor Uniunii Europene[1].

Anterior modificării Legii nr. 554/2004 prin prevederile Legii nr. 212/2018, art. 21 alin. (2) prevedea: *„constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare"*.

Prin DCC nr. 1609/2010[2] a fost admisă **excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 21 alin. (2) teza a II-a** din Legea nr. 554/2004, Curtea constatând că „intenția legiuitorului de a accelera, prin această reglementare, soluționarea cererii de revizuire a fost concretizată printr-o normă legală confuză, întrucât face în mod eronat trimitere la un text legal care nu prevede cu privire la comunicarea hotărârilor judecătorești, ci reglementează alte etape ale activității desfășurate de judecător, și anume motivarea și redactarea hotărârilor... În plus, este evident că judecătorul, primind cererea prin care se solicită comunicarea hotărârii, va trebui să o evalueze, pentru a vedea dacă este «temeinic motivată», astfel cum impune textul criticat. Această apreciere pe care judecătorul urmează să o facă ar trebui să aibă loc într-un cadru procesual care însă nu există, cererea fiind introdusă, în mod logic, ulterior pronunțării unei hotărâri definitive și irevocabile (care, dacă nu este atacată cu o cale extraordinară de atac, reprezintă punctul final al procesului) și anterior eventualei continuări a acestuia prin soluționarea cererii de revizuire. Faptul că analizarea acesteia are loc în afara procesului propriu-zis, așadar fără posibilitatea respectării unor minime garanții procesuale, este, în

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 3525/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] M.Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

condițiile unui stat de drept, inacceptabil, constituind o nesocotire a dreptului la un proces echitabil (...). În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, de exemplu, prin Decizia nr. 189/2006, că principiul accesului liber la justiție, consacrat prin art. 21 din Legea fundamentală, implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată".

Revizuirea este o cale de atac extraordinară, de retractare, care se poate exercita în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege[1].

Revizuirea se exercita în condițiile și cazurile prevăzute în prezent de art. 509 C.proc.civ.[2] (art. 322 C.proc.civ. din 1865).

---

[1] A se vedea cu privire la definiția revizuirii în dreptul procesual civil, *V.M. Ciobanu*, op. cit., vol. II, 1997, p. 432; *F. Măgureanu*, op. cit., 2002, p. 383; *I. Leș*, op. cit., 2013, p. 732-733.

[2] Codul de procedură civilă arată în art. 509 motivele pentru care se poate solicita revizuirea:

(1) Revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul poate fi cerută dacă:

1. s-a pronunțat asupra unor lucruri care nu s-au cerut sau nu s-a pronunțat asupra unui lucru cerut ori s-a dat mai mult decât s-a cerut;

2. obiectul pricinii nu se află în ființă;

3. un judecător, martor sau expert, care a luat parte la judecată, a fost condamnat definitiv pentru o infracțiune privitoare la pricină sau dacă hotărârea s-a dat în temeiul unui înscris declarat fals în cursul ori în urma judecății, când aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză. În cazul în care constatarea infracțiunii nu se mai poate face printr-o hotărâre penală, instanța de revizuire se va pronunța mai întâi, pe cale incidentală, asupra existenței sau inexistenței infracțiunii invocate. În acest ultim caz, la judecarea cererii va fi citat și cel învinuit de săvârșirea infracțiunii;

4. un judecător a fost sancționat disciplinar definitiv pentru exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, dacă aceste împrejurări au influențat soluția pronunțată în cauză;

5. după darea hotărârii, s-au descoperit înscrisuri doveditoare, reținute de partea potrivnică sau care nu au putut fi înfățișate dintr-o împrejurare mai presus de voința părților;

Cererea de revizuire se îndreaptă la instanţa care a pronunţat hotărârea a cărei revizuire se cere. În cazul în care revizuirea se cere pentru faptul că există hotărâri definitive potrivnice date de instanţe de grade diferite, care încalcă autoritatea de lucru judecat a primei hotărâri, cererea de revizuire se va îndrepta la instanţa mai mare în grad faţă de instanţa care a dat prima hotărâre. Dacă una dintre instanţele de recurs la care se referă aceste dispoziţii este Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, cererea de revizuire se va judeca de această instanţă. În cazul în care se invocă motive care atrag competenţe diferite, nu va opera prorogarea competenţei (art. 510 C.proc.civ.).

Art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, modificat prin art. I pct. 30 din Legea nr. 262/2007, introducea un nou motiv de revizuire aplicabil doar în litigiile de contencios administrativ.

---

6. s-a casat, s-a anulat ori s-a schimbat hotărârea unei instanţe pe care s-a întemeiat hotărârea a cărei revizuire se cere;

7. statul ori alte persoane juridice de drept public, minorii şi cei puşi sub interdicţie judecătorească ori cei puşi sub curatelă nu au fost apăraţi deloc sau au fost apăraţi cu viclenie de cei însărcinaţi să îi apere;

8. există hotărâri definitive potrivnice, date de instanţe de acelaşi grad sau de grade diferite, care încalcă autoritatea de lucru judecat a primei hotărâri;

9. partea a fost împiedicată să se înfăţişeze la judecată şi să înştiinţeze instanţa despre aceasta, dintr-o împrejurare mai presus de voinţa sa;

10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăţilor fundamentale datorată unei hotărâri judecătoreşti, iar consecinţele grave ale acestei încălcări continuă să se producă;

11. după ce hotărârea a devenit definitivă, Curtea Constituţională s-a pronunţat asupra excepţiei invocate în acea cauză, declarând neconstituţională prevederea care a făcut obiectul acelei excepţii.

(2) Pentru motivele de revizuire prevăzute la alin. (1) pct. 3, dar numai în ipoteza judecătorului, pct. 4, pct. 7-11 sunt supuse revizuirii şi hotărârile care nu evocă fondul.

Prin DCC nr. 866/2015 (M.Of. nr. 69 din 1 februarie 2016) Curtea Constituţională a admis excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 509 alin. (1) pct. 11 şi alin. (2) C.proc.civ., constatând că sintagma „pronunţate asupra fondului sau care evocă fondul" din cuprinsul dispoziţiilor art. 509 alin. (1) C.proc.civ. este neconstituţională cu referire la motivul de revizuire prevăzut la pct. 11 din cuprinsul acestora.

Observăm, însă, că acest nou motiv de revizuire a fost redactat de legiuitor într-un mod plin de ambiguități, așa cum se subliniază și în decizia Curții Constituționale de mai sus, astfel încât aplicarea sa devenea imposibilă. Mai mult, subliniem faptul că nerespectarea principiului priorității dreptului comunitar (dreptul U.E. după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona) prevăzut de art. 148 alin. (2) din Constituție în motivarea unei hotărâri judecătorești, nu reprezintă altceva decât pronunțarea unei hotărâri judecătorești cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material – motiv de casare a unei hotărâri în recurs potrivit art. 488 pct. 8 C.proc.civ.[1], cu care se completează prevederile Legii nr. 554/2004, potrivit art. 28 din aceasta. Dacă instanța de recurs omite din greșeală să cerceteze acest motiv invocat de părți, hotărârea acesteia poate fi atacată cu contestație în anulare în condițiile prevăzute de art. 503 C.proc.civ. (art. 318 C.proc.civ. din 1865).

Date fiind aceste ambiguități oferite de art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, modificat prin art. I pct. 30 din Legea nr. 262/2007, și în aplicarea DCC nr. 1609/2010, acest text a fost abrogat prin articolul unic din Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004[2].

Prin Decizia nr. 1039/2012[3] Curtea Constituțională a constatat că:

➢ Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, în ansamblul său, este neconstituțională, contravenind exigențelor impuse de principiul bicameralismului, reglementat de art. 61 alin. (2) din Constituție[4].

---

[1] Asemănător, în Codul de procedură civilă din 1865, pronunțarea unei hotărâri judecătorești fără temei legal sau dată cu aplicarea greșită a legii era un motiv de recurs potrivit art. 304 pct. 9.

[2] M.Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

[3] M.Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

[4] În argumentarea deciziei, Curtea Constituțională a arătat că: „Urmărind procesul legislativ desfășurat în cele două Camere ale Parlamentului asupra actului normativ criticat – Legea nr. 299/2011 – Curtea constată că propunerea legislativă privind modificarea art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a fost inițiată de un grup de 18 deputați care au invocat, în expunerea de motive ce o însoțește, necesitatea punerii de acord a acestor

prevederi cu DCC nr. 1609/2010, în conformitate cu art. 147 alin. (1) din Constituţie.

În forma sa iniţială, propunerea legislativă cuprindea un articol unic, cu următorul conţinut: «Alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se modifică şi va avea următorul cuprins: (2) Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, încălcarea principiului priorităţii dreptului comunitar, printr-o hotărâre rămasă definitivă şi irevocabilă, reglementat de art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României, republicată. Hotărârea se comunică părţii interesate în termen de 30 de zile de la pronunţare. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere, într-un termen de maximum 60 de zile de la înregistrare». Propunerea legislativă, însoţită de avizul Consiliului Legislativ şi raportul favorabil al Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi a Camerei Deputaţilor, a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaţilor, iar după depăşirea termenului de 45 de zile, aceasta a fost considerată ca adoptată tacit, potrivit art. 75 alin. (2) teza a III-a din Constituţie. Senatul, în calitate de Cameră decizională, a adoptat Legea pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, devenită, după promulgare şi publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, conform art. 77 şi 78 din Constituţie, Legea nr. 299/2011.

În temeiul art. 142 din Constituţie, potrivit căruia Curtea Constituţională este garantul supremaţiei Constituţiei, aceasta urmează, faţă de împrejurările învederate, să analizeze dacă a fost respectat, în activitatea de legiferare, principiul bicameralismului, consacrat de art. 61 alin. (2) din Constituţie. Instanţa de contencios constituţional a stabilit, în mod constant, în jurisprudenţa sa, spre exemplu prin Decizia nr. 710/2009, că principiul bicameralismului este respectat atunci când ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut şi s-au exprimat cu privire la acelaşi conţinut şi la aceeaşi formă ale iniţiativei legislative şi că legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voinţă concordante a ambelor Camere ale Parlamentului. Dacă forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanţial de forma adoptată de Camera de reflecţie, aceasta echivalează practic cu excluderea primei Camere de la procesul de legiferare şi înseamnă încălcarea principiului bicameralismului. Or, în situaţia examinată, Camera decizională a adoptat propunerea legislativă într-o redactare fundamental diferită – chiar cu sens opus – faţă de conţinutul iniţial al propunerii, iar soluţia legislativă adoptată – şi anume abrogarea alin. (2) al

➢ prevederile art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului U.E., atunci când nu evocă fondul cauzei[1].

---

art. 21 din Legea nr. 554/2004 – nu a făcut obiectul dezbaterii în plenul Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată. Astfel, rezultatul final al propunerii legislative depuse la Camera Deputaților nu a mai fost modificarea, în acord cu DCC nr. 1609/2010, a dispozițiilor declarate neconstituționale – așa cum a fost în intenția inițiatorilor propunerii legislative – ci eliminarea întregului alin. (2) în care erau inserate normele neconstituționale – teza a II-a – cu consecința înlăturării în totalitate a motivului de revizuire suplimentar instituit prin alin. (2) teza întâi al art. 21 din Legea nr. 554/2004. Mai mult, Curtea observă că procedând astfel, Senatul, în calitate de Cameră decizională, s-a îndepărtat de sensul prevederilor art. 147 alin. (1) din Constituție – avute în vedere la inițierea propunerii legislative – deturnând obligația legiuitorului de punere de acord a textului neconstituțional cu normele fundamentale, deci de legiferare, în cazul de față, în sens pozitiv, într-una de legiferare negativă, adică de abrogare a textelor constatate neconstituționale. Curtea conchide că, din perspectiva respectării procedurii de adoptare, ce se constituie în aspecte de constituționalitate extrinsecă, Legea nr. 299/2011 contravine exigențelor impuse de principiul bicameralismului, reglementat de art. 61 alin. (2) din Constituție".

[1] În argumentarea deciziei Curtea Constituțională a arătat că: „Prin Decizia nr. 233/2011, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art. 322 pct. 9 C.proc.civ., care prevăd ca motiv de revizuire pronunțarea de către C.E.D.O. a unei hotărâri prin care aceasta a constatat o încălcare a drepturilor sau libertăților fundamentale datorată unei hotărâri judecătorești, iar consecințele grave ale acestei încălcări continuă să se producă și nu pot fi remediate decât prin revizuirea hotărârii pronunțate. În măsura în care pentru promovarea unei cereri de revizuire întemeiate pe acest motiv se impune condiția evocării fondului hotărârii, Curtea a constatat că aceste dispoziții încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5), art. 11 alin. (1) și (2), art. 20 alin. (1), precum și ale art. 21 din Constituția României. Aceleași concluzii sunt valabile, mutatis mutandis, și în prezenta cauză, în condițiile în care dispozițiile art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 reglementează motivul de revizuire constând în pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea

Curtea Constituțională a precizat că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 vor continua să producă efecte juridice după publicarea Deciziei nr. 1039/2012 în Monitorul Oficial al României, **cu excepția prevederilor cuprinse în teza a II-a a textului**, declarate ca neconstituționale prin Decizia nr. 1609/2010.

Considerăm că Decizia nr. 1039/2012 a Curții Constituționale este justă în ceea ce privește declararea ca neconstituțională în ansamblu a Legii nr. 299/*2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004*. Respectarea de către legiuitor a principiului bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) din Constituție ar fi impus ca ambele Camere ale Parlamentului să se pronunțe cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative și, astfel, legea să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului.

Ne exprimăm însă rezerva față de interpretarea Curții Constituționale privind reintrarea în vigoare a dispozițiilor alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004 ce au constituit obiectul abrogării dispuse prin Legea nr. 299/2011, după constatarea neconstituționalității legii abrogatoare.

Printr-o serie de decizii (Decizia nr. 20/2000, Decizia nr. 62/2007, Decizia nr. 783/2009, Decizia nr. 124/2010 sau Decizia nr. 414/2010), inclusiv cea care face obiectul prezentei analize, Curtea Constituțională a stabilit că „în cazul constatării neconstituționalității unor dispoziții de abrogare, acestea își încetează efectele juridice în condițiile prevăzute de art. 147 alin. (1) din Constituție, iar prevederile legale care au format obiectul abrogării continuă să producă efecte", deoarece „acesta este un efect specific al pierderii legitimității constituționale (...), sancțiune

---

principiului priorității de aplicare a dreptului U.E., revizuentul fiind obligat, potrivit cu art. 322 C.proc.civ., partea introductivă, ca, la invocarea acestui motiv de revizuire, să evoce fondul hotărârii atacate. Potrivit acestei interpretări sistematice a dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea nr. 554/2004 și a dispozițiilor art. 322 partea introductivă C.proc.civ., rezultă, *per a contrario*, că hotărârile rămase definitive și irevocabile, în care *nu se evocă fondul*, dar care au fost pronunțate prin încălcarea principiului priorității de aplicare a dreptului U.E., nu pot constitui *de plano* obiectul cererii de revizuire întemeiate pe acest motiv, cererea de revizuire fiind respinsă ca inadmisibilă".

diferită şi mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ".

Subliniem faptul că potrivit prevederilor art. 64 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată[1] „abrogarea unei dispoziţii sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ iniţial. Fac excepţie prevederile din ordonanţele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare şi au fost respinse prin lege de către Parlament". Menţionăm faptul că, prin Decizia nr. 98/2001[2], însăşi Curtea Constituţională subliniază că „deşi Curtea nu are competenţa de a abroga un text legal, această competenţă revenind exclusiv Parlamentului, ***efectul deciziilor sale de constatare a neconstituţionalităţii unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege ori ordonanţă este similar efectului abrogării*** [*s.n.* – C.-S.S.]. De altfel, în cadrul sistemelor constituţionale europene este consacrat efectul abrogator al deciziilor curţilor sau tribunalelor constituţionale. Astfel în art. 136 din Constituţia Republicii Italiene se prevede: „*Când Curtea declară neconstituţională o dispoziţie a unei legi sau a unui act cu putere de lege, această dispoziţie încetează a mai fi în vigoare a doua zi de la publicarea deciziei*". De asemenea, conform art. 125 din Constituţia Federaţiei Ruse, „*Actele recunoscute [de Curte] ca neconstituţionale îşi încetează efectele*". Mai mult, potrivit art. 151 din Constituţia Republicii Bulgaria, „*Actul declarat neconstituţional este abrogat din ziua intrării în vigoare a deciziei*", iar în conformitate cu art. 32 din Constituţia Republicii Ungare, „*Curtea Constituţională anulează legile şi orice reglementare juridică pe care o constată că este neconstituţională*".

Prin urmare, din momentul în care prin Legea nr. 299/2011 s-a realizat abrogarea dispoziţiilor alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004, acest lucru s-a produs cu titlu definitiv. Prin declararea ca neconstituţională a Legii nr. 299/2011 în ansamblul său, Curtea nu poate stabili că prevederile alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004 care au format obiectul abrogării continuă să producă

[1] M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.
[2] M.Of. nr. 256 din 18 mai 2001.

efecte juridice, pentru că în acest mod Curtea ar încălca prevederile art. 64 alin. (3) din Legea nr. 24/2000. În conformitate cu prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție, legiuitorul are obligația de a pune de acord prevederile declarate neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

În argumentele invocate de Curtea Constituțională se acreditează ideea că, prin continuarea producerii efectelor juridice de către normele care au format obiectul abrogării, legiuitorul este astfel sancționat pentru nerespectarea prevederilor constituționale la edictarea normelor de abrogare. Apreciem că o astfel de logică juridică nu are un fundament legal și este periculoasă din perspectiva efectelor ei în sistemul legislativ. Astfel se pune problema corelării normelor de trimitere și a efectelor produse prin reintroducerea în sistem a unor norme abrogate cu mult timp înainte.

Motivul de revizuire al încălcării principiului priorității dreptului Uniunii Europene, printr-o hotărâre rămasă definitivă, reglementat de prevederile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 se aplică doar în litigiile de contencios administrativ, de vreme ce face parte din legea specială care reglementează această ramură a dreptului.

Cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere[1].

În condițiile în care DCC nr. 1609/2010, prin care prevederile art. 21 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 – care, printre altele, reglementau termenul în care se putea introduce cererea de revizuire și data de la care acesta începea să curgă – au fost declarate neconstituționale, I.C.C.J. a stabilit, ținând cont de existența unui termen general de revizuire de o lună reglementat de art. 511 C.proc.civ., că *„termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din*

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 45/2016 pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materia contenciosului administrativ (M.Of. nr. 386 din 23/05/2017).

Legea nr. 554/2004 este de o lună şi curge de la data comunicării hotărârii definitive, supusă revizuirii"[1].

Prin noua reglementare a art. 21 din Legea nr. 554/2004 realizată prin Legea nr. 212/2018 a fost menţinut motivul de revizuire al pronunţării hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene şi s-a pus capăt controversei cu privire la termenul de introducere a cererii de revizuire, arătându-se în art. 21 alin. (3) că cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere [art. 21 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 introdus prin Legea nr. 212/2018].

[1] Ibidem.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IX
Executarea hotărârilor în contencios administrativ

Secțiunea 1. Considerații generale

O importanță deosebită pentru protejarea drepturilor cetățenilor o are modul în care este reglementată executarea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ.

Reglementarea executării hotărârilor judecătorești în materia contenciosului administrativ prin Legea nr. 554/2004 se remarcă prin noutatea reglementării efectelor *erga omnes* ale hotărârilor judecătorești prin care se anulează acte administrative cu caracter normativ[1] și consacrarea unor garanții de executare (posibilitatea de a solicita amendarea conducătorului autorității publice care nu pune în executare hotărârea judecătorească, acordarea reclamantului de penalități pentru întârzierea în executarea hotărârilor judecătorești).

În ceea ce privește executarea de bunăvoie de către instituțiile publice a obligațiilor de plată rezultate din hotărâri judecătorești, apreciem că legislația actuală este mai favorabilă pentru creditorul administrației publice, prevăzând termene mai scurte și proceduri mai simple de îndestulare a creanțelor.

Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit Legii contenciosului administrativ sunt titluri executorii (art. 22 din Legea nr. 554/2004).

Hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul

---

[1] *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 353.

Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare (art. 23 din Legea nr. 554/2004).

Hotărârile definitive pronunțate de instanțele de contencios administrativ prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ produc efecte *erga omnes*, fiind general obligatorii. Acest lucru este justificat de faptul că actele administrative normative, prin natura lor, se adresează unui număr nedeterminat de subiecte de drept.

Efectele *erga omnes* se produc doar pentru viitor (*ex nunc*), **de la data publicării hotărârii judecătorești** prin care s-a anulat actul administrativ normativ. Însă, în practică s-a statuat că **pentru autoritatea emitentă a actului administrativ normativ anulat**, hotărârea judecătorească va produce efecte de la **data rămânerii definitive**, ceea ce va însemna că această autoritate publică nu va mai putea, începând cu această dată, să mai adopte acte sau măsuri administrative individuale în aplicarea normelor anulate[1].

Publicarea în Monitorul Oficial al României, respectiv în monitoarele oficiale ale județelor și al municipiului București are scopul de a preîntâmpina litigiile repetitive purtând asupra aceluiași obiect. Nerespectarea de către conducătorul autorității publice emitente a hotărârii judecătorești prin emiterea unui nou act administrativ normativ cu același conținut precum cel care a fost anulat prin hotărârea publicată va atrage răspunderea juridică a acestuia în condițiile legii.

Hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești[2].

---

[1] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., ed. a IV-a, 2018, p. 579.

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 10/2015 privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 11 decembrie 2014, pronunțată în Dosarul nr. 7.752/101/2013, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea

În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a arătat că *„fiind parte în procesul în care a fost pronunțată hotărârea prin care a fost anulat un act administrativ-normativ, **autoritatea emitentă nu se poate prevala însă de nepublicarea hotărârii în Monitorul Oficial, ca un argument în justificarea refuzului de rezolvare a unei cereri.** Dimpotrivă, autoritățile publice au obligația de a-și orienta conduita ulterioară în raport cu elementele stabilite în cadrul controlului de legalitate exercitat de instanțe asupra activității administrației publice"*[1].

Dacă în urma admiterii acțiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii [art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Conducătorul autorității publice are obligația de a desemna o persoană (consilier juridic sau salariat desemnat în baza unei procuri speciale de reprezentare în justiție) care să reprezinte interesele autorității publice în instanță și care să întreprindă apoi diligențele necesare pentru a afla soluția pronunțată, astfel încât autoritatea publică să poată duce la îndeplinire dispozitivul hotărârii, în respectul principiilor statului de drept, cărora li se subsumează și conformarea la imperativele cuprinse în hotărârile judecătorești[2].

Subliniem faptul că, într-un stat de drept, comunicarea hotărârilor judecătorești către părțile implicate face parte din dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 21 alin. (3) din Constituția revizuită. Acest lucru este reglementat în prezent de dispozițiile art. 427 alin. (1) C.proc.civ. care arată că „Hotărârea se va comunica din oficiu părților, în copie, chiar dacă este definitivă.

---

dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 458 din 25 iunie 2015).

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 3973/2008, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/ 736/ Cautare-jurisprudenta*).

[2] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 920/2009 (M.Of. nr. 575 din 18 august 2009).

Comunicarea se va face de îndată ce hotărârea a fost redactată și semnată în condițiile legii", iar potrivit art. 427 alin. (2): „hotărârile definitive prin care s-a dispus efectuarea unei înscrieri în cartea funciară sau, după caz, în alte registre publice se vor comunica din oficiu și instituției sau autorității care ține acele registre".

În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de Legea contenciosului administrativ [art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] care se completează în condițiile prevăzute de art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 cu prevederile Cărții a V-a – *Despre executarea silită* a Codului de procedură civilă.

Împotriva executării silite, precum și împotriva oricărui act de executare, se poate face contestație de către cei interesați sau vătămați prin executare. Pentru titlurile executorii reprezentate de hotărâri judecătorești pronunțate de instanța de contencios administrativ, competența de soluționare a contestației la executare aparține instanței care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. ț) din Legea nr. 554/2004[1]. Contestația la executare se exercită în condițiile prevăzute de C.proc.civ. în măsura în care prevederile respective nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Potrivit prevederilor **variantei inițiale** a art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute pentru executarea hotărârii și care nu au fost respectate, instanța de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face

[1] A se vedea, în acest sens, Soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 6 februarie 2006 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 905 C.proc.civ. [în prezent art. 906 C.proc.civ.][1].

În 2016 apreciam în cursul nostru de drept administrativ că instanţa va trebui să cerceteze înainte de a aplica măsurile prevăzute de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 dacă neexecutarea hotărârii judecătoreşti definitive nu se datorează existenţei unor circumstanţe obiective care să înlăture culpa conducătorului autorităţii publice sau, după caz, a persoanei obligate[2]. De asemenea, în jurisprudenţă s-a arătat că în aplicarea prevederilor art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este prezumată culpa conducătorului autorităţii, prezumţia neavând însă un caracter absolut, ci putând fi răsturnată prin administrarea de dovezi cu privire la existenţa unor motive temeinice pentru care nu s-a executat obligaţia în termenul legal[3].

Observăm că prin Legea nr. 212/2018 *pentru modificarea şi completarea Legii nr. 554/2004 şi a altor acte normative*[4] art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a fost modificat prin precizarea faptului că este necesar ca termenele de executare să nu fie respectate *„în mod culpabil"*.

---

[1] În urma modificării art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, acest articol are în prezent următorul conţinut: *La cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate în mod culpabil, instanţa de executare, prin hotărâre dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 906 C.proc.civ.*

[2] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 546.

[3] A se vedea, în acest sens, Soluţia de principiu adoptată în şedinţa judecătorilor Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a I.C.C.J. din 11 aprilie 2016 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*); Decizia I.C.C.J. nr. 35/2016 pronunţată de Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[4] M.Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

Considerăm că prevederea din art. 24 privind aplicarea unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere din Legea nr. 554/2004 are rolul de a îl determina pe conducătorul autorității publice să pună în aplicare hotărârea judecătorească, vizând asigurarea finalității actului de justiție și nu afectarea demnității umane a acestuia[1]. Sancțiunea pecuniară se va aplica doar în cazul în care conducătorul autorității publice nu pune în executare hotărârea judecătorească în termenul prevăzut în cuprinsul hotărârii, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

În situația în care obligația de executare revine unui organ colegial, în jurisprudență s-a arătat că *poate fi aplicată* ***conducătorului organismului colegial*** *sancțiunea amenzii în cazul în care se constată nerespectarea termenului prevăzut de alin. (1) al art. 24 din Legea nr. 554/2004 pentru executarea hotărârii definitive pronunțate de instanța de contencios administrativ prin care, în urma admiterii acțiunii, organismul colegial este obligat să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative*[2].

În ceea ce privește natura juridică a amenzii aplicate conducătorului autorității publice, Curtea Constituțională a apreciat prin Decizia nr. 898/2015[3] faptul că *amenzile cominatorii stabilite de art. 24 din Legea nr. 554/2004 reprezintă o* ***sancțiune procedurală pecuniară*** *aplicată de instanță în scopul asigurării executării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate însești instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie.*

---

[1] A se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2015, p. 345, 346.

[2] Soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. din 20 februarie 2012 (*http://www.scj.ro/1248/Solutii-de-principiu-si-de-unificare-a-practicii-judiciare*).

[3] M.Of. nr. 148 din 25 februarie 2016.

Observăm că legiuitorul a utilizat raportarea la salariul minim brut pe economie ca un criteriu de cuantificare a amenzii, neavând relevanță prin urmare tipul de act normativ prin care este fixată retribuția conducătorului autorității publice[1]. În cazul reglementat de art. 24 din Legea nr. 554/2004, este vorba despre o amendă și nu despre o măsură de sancționare specifică a unei abateri disciplinare aplicabilă în condițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Potrivit **prevederilor inițiale** ale art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 încheierea pronunțată de instanța de executare prin care aplica amenda conducătorului autorității publice și se acordau reclamantului penalități de întârziere era definitivă. Curtea Constituțională a constatat prin Decizia nr. 898/2015[2] că **soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este „definitivă" este neconstituțională**, Curtea apreciind că eliminarea căii de atac în materia analizată și, în consecință, stabilirea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice aduce atingere accesului liber la justiție în substanța sa, încălcându-se astfel prevederile art. 21 din Constituție. Curtea a reținut, totodată, că „măsura reglementată nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit, din perspectiva relației existente între interesul general și cel individual. Considerentele/obiectivele care privesc interesul general al statului de a asigura efectivitatea executării silite și interesul particularilor de a-și vedea realizate titlurile executorii, trebuie realizate cu respectarea deopotrivă a drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte persoane implicate în procedura de executare silită, așadar și a conducătorului autorității publice susceptibil de a fi amendat pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive. Or, dispozițiile legale criticate consacră un dezechilibru între aceste interese concurente. Astfel, eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice și lipsirea acestuia de posibilitatea de a supune controlului judiciar o asemenea soluție constituie o măsură

[1] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 1566/2009 (M.Of. nr. 26 din 13 ianuarie 2010).

[2] M.Of. nr. 148 din 26 februarie 2016.

excesivă, ce depăşeşte cadrul constituţional referitor la exercitarea căilor de atac. Este de necontestat că legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, în cauză, prin consacrarea caracterului definitiv al soluţiei pronunţate cu privire la cererea de amendare a conducătorului autorităţii a fost eliminată singura cale de atac existentă în această materie".

Dispoziţiile art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 care stabileau caracterul „definitiv" al încheierii de amendare a conducătorului autorităţii publice şi-au încetat efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curţii Constituţionale, conform art. 147 alin. (1) din Constituţia revizuită.

Prin Legea nr. nr. 212/2018 *pentru modificarea şi completarea Legii nr. 554/2004 şi a altor acte normative* a fost modificat art. 24 alin. (3) stabilindu-se că aplicarea amenzii conducătorului autorităţii publice şi acordarea reclamantului de penalităţi de întârziere se va face prin „hotărâre dată cu citarea părţilor".

Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul, în mod culpabil, nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili, în condiţiile art. 892 din Codul de procedură civilă[1], despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 modificat prin Legea nr. 212/2018 *pentru modificarea şi completarea Legii nr. 554/2004 şi a altor acte normative*].

---

[1] Potrivit art. 892 alin. (1) C.proc.civ. „Dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilităţii predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligaţiei de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanţa de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părţilor, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanţa va avea în vedere şi prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligaţiei, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat".

Prin Decizia nr. 12/2018[1] prin care s-a admis sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a stabilit că *„în interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare:*

- termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalităţi este termenul de prescripţie a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 din Codul de procedură civilă, termen care curge de la data executării obligaţiei sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligaţia;

- penalităţile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunţată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, până la executarea obligaţiei, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligaţia, în caz de neexecutare;

- în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, instanţa de judecată poate stabili valoarea obiectului obligaţiei la care se aplică penalităţile de întârziere stabilite în procent pe zi de întârziere, în ipoteza în care instanţa prevăzută la art. 24 alin. (3) din aceeaşi lege nu a stabilit acest lucru".

În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului de 3 luni, compartimentul executări civile al instanţei de executare va solicita autorităţii publice relaţii referitoare la executarea obligaţiei cuprinse în titlul executoriu şi, în cazul în care obligaţia nu a fost integral executată, instanţa de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părţilor [art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

Dispoziţiile art. 24 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, introduse prin Legea nr. 138/2014 *pentru modificarea şi completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum şi pentru modificarea şi completarea*

[1] M.Of. nr. 418 din 16 mai 2018.

unor acte normative conexe, se aplică şi în ipoteza executării obligaţiilor stabilite prin hotărâri judecătoreşti rămase definitive înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 138/2014[1].

Instanţa de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ţ) din Legea nr. 554/2004, instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancţiunea şi penalităţile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie şi de încuviinţarea executării silite de către executorul judecătoresc [art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Se derogă astfel de la prevederea de drept comun din art. 651 alin. (1) C.proc.civ. în care se arată că *„instanţa de executare este judecătoria în a cărei circumscripţie se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel"*.

Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 554/2004 se judecă în camera de consiliu, de urgenţă şi sunt scutite de taxa judiciară de timbru [art. 25 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. În vederea asigurării caracterului urgent al procedurii, prin Legea nr. 212/2018 a fost completat art. 25 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 şi s-a prevăzut că în judecarea acestor cereri nu sunt aplicabile procedurile prevăzute la art. 200 C.proc.civ. privind verificarea cererii şi regularizarea acesteia şi la art. 201 C.proc.civ. privind fixarea primului termen de judecată. Întâmpinarea este obligatorie şi se depune la dosarul cauzei, cu cel puţin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării de la dosarul cauzei. În vederea asigurării dreptului la un proces echitabil, instanţa va putea acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării.

În varianta iniţială art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevedea că hotărârea pronunţată în condiţiile art. 24 alin. (4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunţată de Curtea de apel, ea va fi supusă

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 3/2016 prin care s-a admis sesizarea privind pronunţarea unei hotărâri prealabile (M.Of. nr. 243 din 1 aprilie 2016).

recursului, în același termen [art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

În doctrină s-a apreciat că această reglementare „poate pune o problemă de constituționalitate, în sensul încălcării dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituția României, prin aceea că în cauze cu obiect similar hotărârile pronunțate în primă instanță de tribunale pot fi atacate cu apel, care este o cale de atac devolutivă, iar cele pronunțate în primă instanță de curțile de apel sunt supuse numai recursului, cale extraordinară de atac în care hotărârea poate fi criticată numai pentru motive de nelegalitate. Astfel, se creează o situație mai grea părților din procesele judecate de curțile de apel în primă instanță, deși este cunoscut că aceste procese sunt mai complexe și au o miză mai mare decât cele judecate în primă instanță de tribunale, ceea ce este inadmisibil"[1].

În plus, prin decizia nr. 17/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov[2] și a stabilit următoarele: „*în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*".

În urma modificării art. 25 alin. (3) prin Legea nr. 212/2018 s-a renunțat la reglementarea cu caracter de excepție și s-a prevăzut că hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) sunt supuse numai **recursului**, în termen de 5 zile de la comunicare.

Prevederile art. 25 alin. (1)-(3) din Legea nr. 554/2004 se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative [art. 25 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

---

[1] A se vedea *D.-M. Spărios, D.-C. Dragoș*, Discuții privitoare la calea de atac a apelului în contenciosul administrativ, în Dreptul nr. 9/2015, p. 218.

[2] M.Of. nr. 930 din 27 noiembrie 2017.

Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt demnitari sau funcționari publici, se aplică reglementările speciale (art. 26 din Legea nr. 554/2004). Angajarea răspunderii patrimoniale a persoanelor vinovate de neexecutarea hotărârii se va face în funcție de natura raporturilor juridice în care se află acestea cu autoritatea publică. Astfel, în cazul funcționarilor publici, răspunderea patrimonială va fi antrenată în condițiile prevăzute de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici[1], iar în cazul persoanelor angajate cu contract individual de muncă, în condițiile prevăzute de legislația muncii. În jurisprudență s-a arătat că *„prevederile Codului muncii se aplică raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, dacă legi speciale nu conțin dispoziții specifice, inclusiv după încetarea mandatelor"*[2].

---

[1] Prin decizia I.C.C.J. nr. 4643/2011, Secția de contencios administrativ și fiscal s-a arătat că „prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici s-a reglementat cadrul juridic, condițiile și procedura angajării răspunderii acestei categorii speciale de personal pentru prejudiciile provocate cu vinovăție instituțiilor sau autorităților publice în care își desfășoară activitatea. Fiind vorba de o lege specială, cu aplicabilitate numai în cazul răspunderii funcționarilor publici, nu există un drept de opțiune între incidența acestor norme și cele cu caracter general (prevăzute de Codul civil), care privesc angajarea răspunderii civile delictuale a oricărei persoane, care nu este funcționar public sau pentru care nu există norme legale speciale de angajarea răspunderii, potrivit principiului «*specialia generalibus derogant*». Prin urmare, în condițiile în care nu s-a emis un ordin sau o dispoziție de imputare în sarcina intimaților [funcționari publici], de către conducătorul recurentei, în baza deciziei din 2009 a Curții de Conturi, conform art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, acțiunea prin care se solicită angajarea răspunderii intimaților în temeiul art. 998-999 C.civ., în mod corect a fost respinsă ca inadmisibilă de prima instanță, care a aplicat corect legea la soluționarea cauzei" (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] Decizia I.C.C.J. nr. 16/2016 pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii (M.Of. nr. 110 din 9 februarie 2017).

Secțiunea a 2-a. Executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii

Principiul în materia executării hotărârilor judecătorești îl reprezintă executarea de bunăvoie a acestor hotărâri, iar executarea silită reprezintă excepția[1].

§1. Executarea de bunăvoie a obligațiilor de plată prin înscrierea creanței în bugetul instituției publice

În perioada interbelică Legea nr. 65/1934 pentru perceperea și urmărirea veniturilor publice prevedea în art. 60 alin. (2) următoarele: „Creanțele contra Statului, autorităților și instituțiilor prevăzute la art. 1 se vor executa numai prin înscrierea lor în bugetul anului următor celui în care s-a făcut cererea, ținându-se seama de vechimea creanței și de data cererii". De asemenea, art. 180 alin. (2) și (3) al Legii nr. 347/1938 pentru legea administrației prevedea: „Ceilalți creditori vor executa creanțele certe, lichide și exigibile recunoscute în mod legal sau constatate prin titluri executorii, în contra comunelor și ținuturilor, numai prin înscrierea lor în bugetul anului următor aceluia în care s-a făcut cererea în ordinea vechimii creanței. Dacă administrația nu va achita acestora creanța înscrisă în buget în decursul exercițiului bugetar respectiv, creditorii vor avea dreptul de a urmări veniturile potrivit procedurii dreptului comun". Dacă în decursul a două exerciții bugetare creanțele nu erau satisfăcute, creditorii aveau posibilitatea de urmărire a lor potrivit procedurii prevăzute de Legea contenciosului administrativ.

Jurisprudența interbelică a hotărât că pentru înscrierea creanței în buget nu se cere nicio somație, ci numai o simplă cerere. Dacă administrația publică nu vrea să înscrie creanța certă, lichidă și exigibilă în buget, particularul are dreptul să se adreseze instanței

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2016, p. 98; *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 301.

de contencios administrativ, deoarece el se simte vătămat în drepturile sale prin reaua voinţă a administraţiei de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege.

Legislaţia actuală este mai favorabilă pentru creditorul administraţiei publice, prevăzând termene mai scurte şi proceduri mai simple de îndestulare a creanţelor. Astfel, în prezent, O.G. nr. 22/2002 *privind executarea obligaţiilor de plată ale instituţiilor publice, stabilite prin titluri executorii*[1] prevede o procedură derogatorie de la dreptul comun prin care se achită creanţele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituţiilor şi autorităţilor publice.

Potrivit prevederilor O.G. nr. 22/2002, creanţele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituţiilor şi autorităţilor publice se achită din sumele aprobate cu această destinaţie prin bugetele acestora sau, după caz, de la titlurile de cheltuieli la care se încadrează obligaţia de plată respectivă. Creanţele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituţiilor şi autorităţilor publice nu se pot achita din sumele destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare şi funcţionare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuţiilor şi obiectivelor legale, pentru care au fost înfiinţate (art. 1 din O.G. nr. 22/2002).

Dacă executarea creanţei stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri, instituţia debitoare este obligată ca, în termen de 6 luni, să facă demersurile necesare pentru a-şi îndeplini obligaţia de plată. Acest termen curge de la data la care debitorul a primit somaţia de plată comunicată de organul competent de executare, la cererea creditorului (art. 2 din O.G. nr. 22/2002). Creditorul şi debitorul pot conveni asupra altui termen decât cel de 6 luni, precum şi asupra unor alte condiţii de îndeplinire a oricăror obligaţii stabilite prin titlul executoriu (art. 5 din O.G. nr. 22/2002).

Se înţelege, prin urmare, că în noua reglementare creanţa poate fi executată şi din bugetul curent, în termen de 6 luni de la primirea somaţiei de plată, ordonatorii principali de credite bugetare având obligaţia să dispună, potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) din O.G.

[1] M.Of. nr. 81 din 1 februarie 2002.

nr. 22/2002, toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condiţiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii şi ale instituţiilor din subordine a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plăţii sumelor stabilite prin titluri executorii. Virările de credite bugetare se pot efectua pe parcursul întregului an bugetar, prin derogare de la condiţiile limitative prevăzute de art. 47 din Legea nr. 500/2002 *privind finanţele publice*[1], şi ale art. 49 din Legea nr. 273/2006 *privind finanţele publice locale*[2] [art. 4 alin. (2) din O.G. nr. 22/2002].

În cazurile în care, din motive temeinice privind realizarea atribuţiilor prevăzute de lege, instituţia debitoare nu îşi poate îndeplini obligaţia de plată în condiţiile arătate, aceasta va putea solicita instanţei judecătoreşti acordarea, în condiţiile legii, a unui termen de graţie sau/şi stabilirea unor termene de plată eşalonată a obligaţiei respective [art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 22/2002]. Potrivit prevederilor art. 6 alin. (4) din O.G. nr. 22/2002 instanţa sesizată, la cererea instituţiei debitoare, prin încheiere executorie, când este cazul, va putea suspenda începerea ori continuarea executării silite până la soluţionarea prin hotărâre definitivă şi irevocabilă a cererii privind acordarea termenului/termenelor de plată a sumei datorate. Suspendarea se dispune fără plata unei cauţiuni. Încheierea poate fi atacată cu recurs, în mod separat. Art. 6 alin. (5) din O.G. nr. 22/2002 instituie o procedură prin care, în cazuri urgente, la cererea instituţiei debitoare, poate dispune, prin încheiere şi fără citarea părţilor, suspendarea provizorie a executării până la soluţionarea cererii de suspendare formulate potrivit art. 6 alin. (4) din O.G. nr. 22/2002. Suspendarea se dispune fără plata unei cauţiuni. Încheierea nu este supusă niciunei căi de atac.

Cererile în justiţie, indiferent de natura lor, formulate de instituţiile şi autorităţile publice în cadrul procedurii de executare silită a creanţelor stabilite prin titluri executorii în sarcina acestora sunt scutite de plata taxelor judiciare de timbru şi a sumelor stabilite cu titlu de cauţiune (art. 7 din O.G. nr. 22/2002).

---

[1] M.Of. nr. 597 din 13 august 2002.

[2] M.Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

Dispozițiile O.G. nr. 22/2002 se aplică în mod corespunzător și executării obligațiilor de plată stabilite, prin titluri executorii, în sarcina autorităților administrative autonome.

În legislația actuală obligativitatea înscrierii creanței în buget se deduce din principiul unității prevăzut de art. 10 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice. Astfel, constituirea și utilizarea de mijloace financiare aparținând statului, în afara bugetului, sunt interzise.

În cazul unităților administrativ-teritoriale aflate în imposibilitatea achitării obligațiilor de plată din cauza unor dificultăți financiare se vor aplica prevederile cu privire la criza financiară și insolvență reglementate de Legea nr. 273/2006 *privind finanțele publice locale* și O.U.G. nr. 46/2013 *privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale*[1], creditorul urmând să își îndestuleze creanța în condițiile prevăzute de aceste reglementări.

§2. Executarea silită a obligațiilor de plată

În cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul de 6 luni de la data primirii somației de plată comunicată de organul competent de executare, creditorul va putea solicita efectuarea executării silite potrivit Codului de procedură civilă și/sau potrivit altor dispoziții legale aplicabile în materie (art. 3 din O.G. nr. 22/2002).

Creditorul nu se poate îndrepta, pentru executarea silită a obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, împotriva bunurilor din domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale. Din dreptul administrativ s-a eliminat noțiunea de executare silită asupra bunurilor din domeniul public al statului și unităților administrativ-teritoriale, pentru considerentul că dacă s-ar admite urmărirea bunurilor de interes public ale „*persoanelor administrative*", acestea nu ar mai putea satisface obligațiile impuse lor de mersul normal, continuu și permanent al serviciilor publice. Doctrina interbelică este unanimă în a aprecia că dacă particularul contractează cu administrația publică, cu toate că știe că nu poate

[1] M.Of. nr. 299 din 24 mai 2013.

executa silit bunurile din domeniul public al acesteia, el se supune din propria sa voinţă acestui regim. Astfel, Richard Hutschneker scria în 1933 că „dacă în favoarea tezei de înlăturare a sancţiunii din obligaţiile Statului, pledează necesitatea apărării intereselor superioare şi diferenţa esenţială dintre forţa intereselor celor două părţi contractante, care le împiedică de a se situa pe un plan de egalitate, existenţa unui asemenea regim special se justifică, însă, numai prin consimţământul părţilor contractante. Cine contractează cu Statul ştie de mai înainte că neexecutarea obligaţiilor Statului nu este sancţionată, iar dacă acceptă să contracteze, se supune, prin propria sa voinţă, acestui regim"[1].

Bunurile domeniului public sunt insesizabile (art. 861 C.civ.), adică ele nu pot fi supuse executării silite şi asupra lor nu se pot constitui garanţii reale. În ceea ce priveşte bunurile domeniului privat, multă vreme s-a considerat că nici acestea nu pot forma obiectul executării silite. Astfel, profesorul E.D. Tarangul[2], citându-l pe R. Bonnard, arată că „aceste bunuri sunt incesibile, adică nu pot fi urmărite de către creditorii administraţiei. Aceste bunuri nu constituie o garanţie pentru plata datoriilor administraţiei şi nu pot fi urmărite pe calea executării silite. Este o derogare de la principiul garantării de către debitor a obligaţiilor cu averea sa mobilă şi imobilă".

În literatura de specialitate s-a arătat deseori că problema urmăririi bunurilor care alcătuiesc domeniul administrativ nici nu se poate pune, deoarece solvabilitatea statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale este prezumată[3].

În perioada interbelică, Legea nr. 65/1934 pentru perceperea şi urmărirea veniturilor publice prevedea în art. 60 alin. (1) că „Averea mobilă şi imobilă, precum şi veniturilor de orice fel ale Statului, administraţiilor comerciale, caselor autonome, judeţelor, comunelor şi camerelor profesionale, în ce priveşte veniturile cu caracter public, nu vor putea fi urmărite de nici un creditor pentru

---

[1] *R. Hutschneker*, notă la Cas. II, Decizia nr. 279 din 21 Martie 1933 în Rep. Jurispr. Adm. din 1933, p. 487.

[2] *E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 399.

[3] *E. Bălan*, Domeniul administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 79.

nici un fel de creanţă, cu excepţia urmăririlor ce pot fi făcute de Casa Naţională de Economii şi Cecuri Poştale, Casa de Depuneri şi Consemnaţiuni sau Casa de Credit Judeţean şi Comunal, numai pentru anuităţile şi dobânzile împrumuturilor acordate judeţelor, municipiilor şi comunelor".

În prezent creditorul nu poate întrebuinţa sistemul executării silite împotriva bunurilor din domeniul public al autorităţilor publice, el are însă posibilitatea de a executa bunurile din domeniul privat în condiţiile prevăzute de Codul de procedură civilă şi/sau de alte dispoziţii legale aplicabile în materie.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul X
Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative cu caracter individual pe calea excepției de nelegalitate

După acțiunea directă care vizează anularea actelor administrative, excepția de nelegalitate/ilegalitate reprezintă cea de-a doua cale prin care instanțele de judecată exercită controlul de legalitate asupra actelor adoptate sau emise de autoritățile publice[1]. În doctrină, excepția de nelegalitate/ilegalitate mai poartă denumirea de controlul indirect al legalității unui act administrativ[2].

Excepția de nelegalitate este o creație a jurisprudenței, instanțele ordinare având întotdeauna dreptul de a cerceta pe cale de excepție legalitatea actelor administrative, acest drept rezultând implicit din aplicarea principiilor generale juridice, orice instanță fiind obligată să verifice legalitatea regulii juridice chemată să o aplice[3]. Excepția de nelegalitate a fost parțial consacrată în legislație mai întâi prin dispozițiile art. 385 alin. (10) din Codul penal din 1864 care arăta că „se vor pedepsi cu amendă acei care vor călca regulamentele făcute după lege de către puterea administrativă sau de către autoritatea municipală sau comunală" și apoi de către Legea din 17 februarie 1912 care prevedea în art. 35 că „tribunalele ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate, decât pe cale de excepție". Consacrarea expresă a instituției excepției de nelegalitate în legislația

---

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., 2008, p. 264; *A. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 280.

[2] *A. Trăilescu*, Excepția de ilegalitate în contextul legislației actuale, în Dreptul nr. 4/1998, p. 20.

[3] *C.G. Rarincescu*, op. cit., 1936, p. 172.

românească se va realiza de abia prin dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004.

În literatura de specialitate excepția de nelegalitate a fost definită ca fiind „un mijloc de apărare prin care, în cazul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea spetei"[1].

Excepția de nelegalitate este o apărare pe care o parte într-un proces o face împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidență cu cauza (spața) respectivă[2]. Interesul contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual poate apărea în cadrul unei multitudini de litigii al căror obiect poate să aparțină unor materii diverse. În cazul admiterii acțiunii directe, intervine sancțiunea anulării actului administrativ, iar în cazul admiterii excepției de nelegalitate, intervine sancțiunea inaplicabilității.

În baza analizei doctrinare[3] și a prevederilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se desprind următoarele trăsături ale excepției de nelegalitate:

- prin invocarea excepției de nelegalitate nu se tinde la anularea actului administrativ, ca în cazul acțiunii directe, ci numai la înlăturarea lui din soluționarea litigiului. Instanța învestită cu excepția de nelegalitate va examina concordanța actului administrativ dedus judecății cu actele normative cu forță juridică superioară, în temeiul și în executarea cărora a fost emis, conform principiului ierarhiei și forței juridice a actelor normative, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituția României și art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru*

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 260; *A. Trăilescu*, loc. cit., 1998, p. 20; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 155.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 677.

[3] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 677-684; *I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2005, p. 581-583; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 159-168; *E. Albu*, op. cit., 2008, p. 264-291; *A. Trăilescu*, op. cit., 1998, p. 20-23.

elaborarea actelor normative[1]. Motivele de nelegalitate se analizează în raport cu dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ (conform principiului *tempus regit actum*), în acest scop instanța putând solicita autorității publice emitente documentația care a stat la baza emiterii actului și orice alte lucrări necesare soluționării excepției de nelegalitate în condițiile prevăzute pentru soluționarea acțiunii directe de art. 13 din Legea nr. 554/2004[2]. Pe calea excepției de nelegalitate nu se poate face însă o evaluare a calității normei administrative prin compararea ei cu norme aflate pe același plan sub aspectul forței juridice, dar având obiect de reglementare diferit, în scopul de a sugera emitentului să adopte o variantă sau alta, pe care ar considera-o mai adecvată, pentru că o atare soluție ar constitui o depășire nepermisă a limitelor controlului exercitat de instanță asupra marjei de apreciere de care dispune administrația publică în reglementarea propriei activități[3];

- este imprescriptibilă, putând fi invocată oricând și în orice fază a procesului (fond, apel sau recurs)[4]. Excepția de nelegalitate poate fi invocată și împotriva efectelor juridice produse de un act administrativ abrogat, urmărind cercetarea legalității acestora[5];

---

[1] Decizia I.C.C.J. nr. 3937/2006, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

[2] *G. Bogasiu*, op. cit., ed. a IV-a, 2018, p. 179.

[3] Decizia I.C.C.J. nr. 2398/2010, Secția de contencios administrativ și fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[4] În acest sens s-a pronunțat și Secția de contencios administrativ și fiscal a I.C.C.J. prin decizia nr. 2869/2006: „excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând în cadrul unui proces, atât în fața primei instanțe, cât și în fața instanțelor de control judiciar, deci în orice fază procesuală" (Decizie menționată de *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2008, p. 61). De asemenea, prin decizia a I.C.C.J. nr. 36/2016, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a arătat că „Dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter individual, direct în recurs" (M.Of. nr. 104 din 7 februarie 2017).

[5] Prin decizia I.C.C.J. nr. 3358/2006, Secția de contencios administrativ și fiscal s-a arătat: „Faptul că anterior abrogării sale actul

- poate avea ca obiect doar un act administrativ cu caracter individual conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Prin urmare, această excepție nu poate fi invocată în cazul actelor administrative normative. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se va exercita de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii directe, în anulare [art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004][1]. Cu privire la actele administrative cu caracter individual care pot forma obiectul excepției de nelegalitate, este necesar a fi avută în vedere definiția actului administrativ, astfel cum este reglementată de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, „act administrativ – actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în

---

administrativ a produs efecte juridice, posibil aducătoare de vătămări ale drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane, impune ca cercetarea legalității acestuia să poată fi cerută oricând pe calea excepției de nelegalitate, așadar inclusiv după abrogarea lui" (*http://www.scj.ro/736/ Cautare-jurisprudenta*).

[1] Textul art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională respingând ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate prin Decizia nr. 646/2014 (M.Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015). Curtea a arătat că „prin excluderea actelor administrative cu caracter normativ din sfera de control, pe calea excepției de nelegalitate se urmărește un scop legitim, respectiv asigurarea securității raporturilor juridice și respectarea competenței instanțelor specializate. De asemenea, admiterea acțiunii în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice «*erga omnes*», spre deosebire de excepția de nelegalitate care produce efecte «*inter partes*». Astfel, admiterea unei excepții de nelegalitate produce efecte doar între părțile litigiului, actul administrativ producându-și în continuare efectele față de terți, pe când admiterea unei acțiuni în anulare a unui act administrativ cu caracter normativ produce efecte «*erga omnes*», profitând tuturor subiectelor de drept". Subliniem că în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție au existat și hotărâri prin care s-a admis ridicarea excepției de nelegalitate împotriva unor acte administrative având caracter normativ (a se vedea decizia I.C.C.J. nr. 5999/2013, Secția de contencios administrativ și fiscal analizată în *V. Vedinaș*, op. cit., vol. II, 2018, p. 308, 309). Astfel de hotărâri contravin textului legal care exclude expres actele administrative normative din obiectul excepției de nelegalitate.

regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice", şi este necesar, totodată, a distinge între actul administrativ individual, definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 şi nesoluţionarea în termen a unei cereri, definită de art. 2 lit. h), sau refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, definit de art. 2 lit. i), care sunt doar asimilate actului administrativ unilateral de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, şi nu pot fi supuse controlului instanţelor de contencios administrativ pe calea excepţiei de nelegalitate[1]. Excepţia de nelegalitate nu poate fi invocată împotriva actelor administrative individuale exceptate de la control judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituţia României şi art. 5 din Legea nr. 554/2004[2];

- poate fi ridicată de orice parte în proces sau de instanţă din oficiu;

- poate fi ridicată în orice proces de competenţa instanţelor de judecată (civil, comercial, de dreptul muncii, penal, în procesele de contencios administrativ etc.). Excepţia de nelegalitate nu poate fi invocată în cazul procedurilor administrativ-jurisdicţionale, acestea fiind căi administrative de atac[3];

- excepţia de nelegalitate este admisibilă, indiferent de faptul că actul administrativ în cauză mai poate fi contestat pe cale directă sau nu. Practica judiciară a instanţelor de contencios administrativ a adus unele nuanţe, în sensul că reclamantul căruia i s-a respins irevocabil o acţiune în anulare nu poate invoca în viitor excepţia de nelegalitate a aceluiaşi act administrativ, pentru aceleaşi motive sau pentru motive care îi erau cunoscute la data formulării acţiunii în anulare[4].

---

[1] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 2981/2017, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj. ro /736/Cautare-jurisprudenta*).

[2] *G. Bogasiu*, op. cit., ed. a IV-a, 2018, p. 178.

[3] A se vedea, în acest sens, *D.C. Dragoş*, op. cit., 2009, p. 164.

[4] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., 2018, p. 177; Decizia I.C.C.J. nr. 1626/2015, Secţia de contencios administrativ şi fiscal (*http://www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

În prezent, în urma modificării art. 4 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 *pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, competența de soluționare a excepției de nelegalitate aparține instanței învestită cu fondul litigiului[1]. Prin urmare, instanța competentă să judece excepția de nelegalitate este instanța învestită cu litigiul în cadrul căruia se invocă excepția, indiferent de natura litigiului sau de gradul de jurisdicție[2].

Subliniem faptul că în varianta inițială a Legii nr. 554/2004, competența de soluționare a excepției de nelegalitate aparținea instanței de contencios administrativ sesizată prin încheiere motivată de instanța învestită cu fondul litigiului. Apreciem că este necesară revenirea la varianta soluționării excepției de nelegalitate de către instanța de contencios administrativ, deoarece judecătorii acestor instanțe au competența și experiența necesară pentru a se pronunța în materia actelor de drept administrativ. În condițiile complexității sociale din zilele noastre este greu de acceptat că un judecător poate să fie deplin competent în ansamblul dreptului civil, comercial, procedurii civile, dreptului penal și procedurii penale, legislației muncii și să domine totalitatea dreptului administrativ[3]. Diversificarea relațiilor sociale reglementate a impus specializarea tot mai accentuată a judecătorilor. Existența unor instanțe sau a unor secții din cadrul instanțelor specializate în judecarea anumitor litigii nu implică lipsa unei colaborări între acestea.

Prin Decizia nr. 267/2014[4] Curtea Constituțională a apreciat că modificarea art. 4 alin. (2) și (3) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 în sensul acordării plenitudinii de jurisdicție în vederea

---

[1] Dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 76/2012, se aplică numai proceselor începute după data de 15 februarie 2013, când a intrat în vigoare C.proc.civ., aprobat prin Legea nr. 134/2010 [Decizia I.C.C.J. nr. 1675/2015, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*)].

[2] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit, 2018, p. 178.

[3] A se vedea *I. Alexandru* (coord.), Drept administrativ, Ed. Omnia, Brașov, 1999, p. 482.

[4] M.Of. nr. 538 din 21 iulie 2014.

soluționării excepției de nelegalitate instanței învestite cu soluționarea fondului litigiului nu ar contraveni prevederilor art. 126 alin. (2) și (6) din Constituție. Pentru a decide astfel, Curtea Constituțională a ținut cont de următoarele argumente:

„Autorul excepției apreciază că schimbarea de competență materială de soluționare a excepției de nelegalitate, în sensul acordării plenitudinii de jurisdicție instanței învestite cu soluționarea fondului litigiului, inclusiv judecătoriilor, contravine prevederilor art. 126 alin. (2) și (6) din Legea fundamentală, deoarece, în concepția constituantului, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, deci inclusiv excepția de nelegalitate a actelor administrative, este garantat și se exercită exclusiv pe calea contenciosului administrativ.

Problematica pe care o ridică prezenta excepție de neconstituționalitate implică stabilirea în mod necesar a sensului noțiunii de «contencios administrativ» în înțelesul art. 126 alin. (6) din Constituție, respectiv dacă acesta implică în mod inseparabil, ca element definitoriu, și instanța de contencios administrativ, ca unică instanță judecătorească competentă, sau dacă acest tip de contencios poate fi atribuit și unei instanțe de drept comun. *În acest sens, Curtea are în vedere prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție, care au următorul conținut: «Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale». Normele fundamentale garantează, așadar, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice exercitat pe calea contenciosului administrativ, cu unele excepții.*

Curtea Constituțională constată că dispozițiile de lege criticate nu contravin art. 126 alin. (6) din Constituție, al cărui rol esențial este de garantare a controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice, indiferent de modalitatea în care acesta se exercită (pe cale principală sau incidentală) și indiferent de instanța judecătorească (specializată în contencios administrativ

sau de drept comun) competentă. Normele fundamentale de referință nu impun competența exclusivă a instanțelor de contencios administrativ în soluționarea excepției de nelegalitate, de vreme ce constituantul, în cuprinsul ultimei teze a alin. (6), a rezervat această exclusivitate de competență doar în privința cererilor persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din acestea declarate neconstituționale. Este singura materie asupra căreia constituantul a precizat distinct cărei instanțe judecătorești îi revine competența de soluționare, iar acest tratament diferit se justifică prin natura specială a acestor cereri. Dacă constituantul ar fi dorit ca același tratament juridic să fie aplicat și în cazul controlului legalității actelor administrative, ar fi precizat expres acest lucru în teza întâi a art. 126 alin. (6). Întrucât normele fundamentale sunt de strictă interpretare, rezultă per a contrario că este suficient ca acest tip de control să fie supus autorității judecătorești pentru a fi îndeplinită cerința unui «control judecătoresc» menționat de Constituție, determinarea instanței competente fiind de resortul legii infraconstituționale. În acest sens, Curtea observă prevederile alin. (2) al aceluiași articol 126, potrivit cărora «Competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt prevăzute numai prin lege». Concluzionând, Curtea constată că noțiunea de «contencios administrativ» nu o implică în mod necesar și pe cea de «instanță de contencios administrativ». Potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, elementele definitorii ale noțiunii de «contencios administrativ» sunt reprezentate de natura actului juridic ce stă la baza litigiului, fiind necesar ca acesta să emane de la o autoritate publică, precum și de calitatea de autoritate publică a uneia dintre părțile litigiului. Prin coroborarea cu alin. (2) al art. 126, rezultă că organul de jurisdicție competent a soluționa litigiul, deci a exercita controlul de legalitate, este cel stabilit potrivit legii.

Controlul judecătoresc garantat de art. 126 alin. (6) din Constituție reprezintă, totodată, o garanție suplimentară a dreptului unei persoane vătămate printr-un act al autorității publice, consacrat de art. 52 din Legea fundamentală, și o garanție a dreptului de acces liber la justiție, prevăzut de art. 21 din Constituție, circumstanțiat însă litigiilor administrative. Așa fiind, rațiunea constituantului nu se îndreaptă cu evidență spre stabilirea unei

anume instanțe judecătorești — specializate în contencios administrativ — care să realizeze controlul judecătoresc, ci ideea centrală a textului constă tocmai în instituirea unei garanții distincte, suplimentare în ceea ce privește posibilitatea cenzurării de către autoritatea judecătorească a actelor administrative ale autorităților publice, ca expresie a prevederilor art. 52 din Constituție, fără a avea relevanță dacă instanța judecătorească ce exercită respectivul control de legalitate are sau nu specializare exclusiv în contencios administrativ. Esențială, așadar, este sporirea garanțiilor controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice".

În Franța colaborarea dintre judecătorul judiciar și judecătorul administrativ este ceva obișnuit în cazul contenciosului de interpretare și de apreciere a legalității[1]. În toate situațiile în care judecătorul judiciar se confruntă cu o problemă de competența judecătorului administrativ, va invita părțile să se prezinte în fața judecătorului administrativ, singurul în drept să se pronunțe cu privire la interpretarea și aprecierea legalității unui act administrativ.

Admisibilitatea excepției de nelegalitate este condiționată de existența unei relații de dependență între actul administrativ individual și soluționarea fondului litigiului în care această excepție a fost invocată[2].

Art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 *pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004* a arătat că „*dispozițiile referitoare la excepția de nelegalitate și la garanțiile procesuale prevăzute de Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi. Excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ*". De asemenea, prin Legea nr. 262/2007 a fost modificat art. 4 alin. (1) din Legea

---

[1] A se vedea *B. Pacteau*, op. cit., 2010, p. 119-120, 136; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 1992, p. 199-200.

[2] *A. Trăilescu, Al. Trăilescu*, op. cit., 2014, p. 65.

nr. 554/2004 arătându-se că poate forma obiectul excepției de nelegalitate un „act administrativ cu caracter individual, **indiferent de data emiterii acestuia**" [*s.n.* – C.-S.S.]

Textul art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și al art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 au format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională respingând ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate prin Decizia nr. 425/2008[1], pentru următoarele considerente: *„în motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că, prin promovarea unei excepții de nelegalitate, oricând, fără limită în timp și indiferent de data emiterii actului administrativ, este afectată stabilitatea raporturilor juridice. Aceasta, deoarece poate fi desființat chiar și un act administrativ care a generat un raport juridic ale cărui efecte s-au produs și, eventual, s-au consumat, sub imperiul reglementărilor anterioare Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Cu privire la această susținere, Curtea reține că principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Acest principiu al stabilității raporturilor juridice nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități. Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal. Or, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii. Din această perspectivă, posibilitatea*

[1] M.Of. nr. 354 din 8 mai 2008.

contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia fraus omnia corrumpit. Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție. De altfel, ideea pe care se întemeiază instituția excepției de nelegalitate se numără printre acele constante ale dreptului care au disciplinat gândirea juridică a sistemului de drept romano-germanic și care a fost consacrată prin maxima quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum, a cărei semnificație este că cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică sunt permanente pentru constituirea excepției.

Tot cu referire la necesitatea asigurării stabilității raporturilor juridice, Curtea constată că atât prevederile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cât și cele ale art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 nu au caracter retroactiv, întrucât, deși excepția de nelegalitate poate fi invocată și în ceea ce privește actele administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, totuși, legalitatea acestora se examinează în funcție de condițiile de validitate prevăzute de reglementările cuprinse în actele normative care erau în vigoare la momentul emiterii actului contestat, iar nu prin raportare la Legea nr. 554/2004. În plus, textele de lege criticate conțin norme de procedură care sunt de imediată aplicare, fără a se putea reține, așadar, pretinsul caracter retroactiv".

În ceea ce privește, cenzurarea pe calea excepției de ilegalitate a unui act administrativ unilateral cu caracter individual emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, subliniem faptul că plenul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în ședința din 26 mai 2008[1] a decis, în aplicarea art. 20 alin. (2) și art. 148 alin. (2) din Constituție, prin raportare la Convenția europeană a drepturilor omului și la Carta drepturilor fundamentale a U.E., precum și la jurisprudența C.E.D.O. și a C.J.U.E. de la Luxemburg, **înlăturarea aplicării dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a**

[1] A se vedea *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., ed. a 2-a, 2008, p. 51-54.

fost modificat prin Legea nr. 262/2007, şi ale art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, cu privire la actul administrativ unilateral cu caracter individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a cărui legalitate se contestă pe calea excepţiei de nelegalitate. În adoptarea acestei soluţii de principiu au fost aduse următoarele argumente:

„- este adevărat că instanţa de contencios constituţional a reţinut că dispoziţiile respective sunt constituţionale, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 20 alin. (2), art. 21, art. 23 şi art. 44 din Constituţie, republicată;

- judecătorului naţional îi revine rolul de a aprecia, pe de o parte, în sensul art. 20 alin. (2) din Constituţie, republicată, cu privire la eventuala prioritate a tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte (cum este cazul Convenţiei Europene a Drepturilor Omului), iar, pe de altă parte, în sensul art. 148 alin. (2) din Constituţia republicată, cu privire la compatibilitatea şi concordanţa normelor din dreptul intern cu reglementările şi jurisprudenţa comunitare;

- judecătorul naţional, în calitate de prim judecător al Convenţiei Europene a Drepturilor Omului, are obligaţia de a «asigura efectul deplin al normelor acesteia (Convenţiei), asigurându-le preeminenţa faţă de orice altă prevedere contrară din legislaţia naţională, fără să fie nevoie să aştepte abrogarea acesteia de către legiuitor»[1]*;*

- în privinţa rolului ce revine judecătorului naţional, în calitate de prim judecător comunitar, Curtea de Justiţie de la Luxemburg a reţinut că «este de competenţa instanţei naţionale să asigure pe deplin aplicarea dreptului comunitar, îndepărtând sau interpretând, în măsura necesară, un act normativ naţional, precum legea generală privind dreptul administrativ, care i s-ar putea opune. Instanţa naţională poate pune în aplicare principiile comunitare ale securităţii juridice şi protecţiei încrederii legitime în aprecierea comportamentului atât al beneficiarilor fondurilor pierdute,

---

[1] C.E.D.O., Cauza *Dumitru Popescu c. României* (M.Of. nr. 830 din 5 decembrie 2007).

cât şi al autorităţilor administrative, cu condiţia ca interesul Comunităţii să fie pe deplin luat în considerare»[1].

- în exercitarea rolului ce revine judecătorului naţional, ca prim judecător convenţional şi comunitar, prin raportare la Convenţia europeană a drepturilor omului, la practica C.E.D.O. (blocul de convenţionalitate), precum şi prin raportare la reglementările comunitare şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie de la Luxemburg, pot fi înlăturate dispoziţiile Legii contenciosului administrativ, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe calea incidentală a excepţiei de nelegalitate, a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, reţinând că aceste dispoziţii contravin unor principii fundamentale convenţionale şi comunitare a căror respectare asigură exerciţiul real al drepturilor fundamentale ale omului;

- dispoziţiile respective, în măsura în care permit cenzurarea legalităţii actelor administrative cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a legii, încalcă dreptul la un proces echitabil, consacrat de art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului şi în practica C.E.D.O., precum şi de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, prin prisma atingerii aduse «principiului securităţii juridice, care este implicit în totalitatea articolelor Convenţiei şi care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept»[2]*;*

- C.E.D.O. a reţinut că posibilitatea de a anula fără limită în timp o hotărâre judecătorească irevocabilă reprezintă o încălcare a principiului securităţii juridice[3]*. Validitatea argumentelor C.E.D.O. este susţinută de similitudinea de efecte juridice existentă între hotărârea judecătorească definitivă şi irevocabilă şi actul administrativ irevocabil de către autoritatea emitentă şi definitivat prin neutilizarea mijloacelor prevăzute de legislaţia anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004;*

---

[1] Cauzele C-383/06 (*Netherlands – Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*) şi C-385/06 (*Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant v Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*).

[2] C.E.D.O., cauza *Beian c. României* (M.Of. nr. 616 din 21 august 2008).

[3] C.E.D.O., cauza *Brumărescu c. României* (M.Of. nr. 414 din 31 august 2000).

- Curtea de Justiție de la Luxemburg a reținut, în ceea ce privește posibilitatea de invocare a excepției de nelegalitate cu privire la actele instituțiilor comunitare, că, atunci când partea îndreptățită să formuleze o acțiune în anulare împotriva unui act comunitar depășește termenul limită pentru introducerea acestei acțiuni, trebuie să accepte faptul că i se va opune caracterul definitiv al actului respectiv și nu va mai putea solicita în instanță controlul de legalitate a acelui act, nici chiar pe calea incidentală a excepției de nelegalitate"[1].

Asemănător s-a pronunțat Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție prin deciziile nr. 2307/2008[2] și 897/2016[3].

Aceste decizii contrazic însă DCC nr. 425/2008 expusă mai sus[4] și nu se referă la aplicarea dreptului comunitar (dreptul U.E. de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona), neputând fi invocată prin urmare prioritatea dreptului U.E. față de dreptul național la care se referă art. 148 alin. (2) din Constituție. Or, în **ipoteza în care decizia ICCJ este contrară celei pronunțate de Curtea Constituțională, se impune a fi avută în vedere preeminența deciziilor instanței de contencios constituțional**[5]. În aceste

---

[1] A se vedea cauzele C-216/82; C-188/92; C-346/03 și C-529/03 (*www.curia.eu*).

[2] A se vedea *G.-V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2008, p. 54-55.

[3] A se vedea decizia I.C.C.J. nr. 897/2016, Secția de contencios administrativ și fiscal (*www.scj.ro/736/Cautare-jurisprudenta*).

[4] Fiind opozabile *erga omnes*, deciziile Curții trebuie să fie respectate inclusiv de instanțele de judecată de orice grad. Subliniem faptul că, potrivit art. 142 alin. (1) din Constituție „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției", fiind „unica autoritate de jurisdicție constituțională în România" conform art. 1 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 *privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată. Prin urmare, nici Înalta Curte de Casație și Justiție și nici instanțele judecătorești sau alte autorități publice ale statului nu au competența de a controla constituționalitatea legilor sau ordonanțelor. Pentru detalii cu privire la forța juridică a deciziilor Curții Constituționale a se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2015. p. 3-7.

[5] A se vedea, în acest sens, DCC nr. 212/2013 (M.Of. nr. 371 din 21 iunie 2013) în care s-a arătat că „în cazul în care obiectul excepției de

condiții legiuitorul este singurul care poate să modifice prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în sensul **înlăturării aplicării dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, și ale art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, cu privire la actul administrativ unilateral cu caracter individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a cărui legalitate se contestă pe calea excepției de nelegalitate.**

În cazul constatării nelegalității actului administrativ, instanța de judecată îl va înlătura din soluționarea procesului în care a fost invocată excepția. Actul administrativ va continua însă să își producă efectele față de destinatar și față de terțele persoane.

Cu privire la actele care pot face obiectul excepției de nelegalitate, observăm că pot fi vizate doar actele administrative unilaterale cu caracter individual, conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. De asemenea, excepția de nelegalitate este imprescriptibilă, putând fi invocată oricând, chiar și după împlinirea termenului de exercitare a acțiunii directe în anularea actului.

În dreptul comparat lucrurile stau diferit. Astfel, în dreptul francez se apreciază că pot forma obiectul excepției de nelegalitate

---

neconstituționalitate îl constituie prevederile legale interpretate de către Înalta Curte de Casație și Justiție cu prilejul soluționării unui recurs în interesul legii, Curtea a statuat că, din perspectiva raportării la prevederile Constituției, instanța de contencios constituțional verifică constituționalitatea textelor legale aplicabile în interpretarea consacrată prin recursurile în interesul legii, și aceasta deoarece Legea fundamentală reprezintă cadrul și măsura în care legiuitorul și celelalte autorități pot acționa, astfel încât și interpretările care se pot aduce normei juridice trebuie să țină cont de această exigență de ordin constituțional cuprinsă chiar în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia în România respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie. În acest sens sunt DCC nr. 8 din 18 ianuarie 2011 (M.Of. nr. 186 din 17 martie 2011), sau DCC nr. 536 din 28 aprilie 2011 (M.Of. nr. 482 din 7 iulie 2011), prin care s-a statuat că, „indiferent de interpretările ce se pot aduce unui text, atunci când Curtea Constituțională a hotărât că numai o anumită interpretare este conformă cu Constituția, menținându-se astfel prezumția de constituționalitate a textului în această interpretare, atât instanțele judecătorești, cât și organele administrative trebuie să se conformeze deciziei Curții și să o aplice ca atare".

atât actele administrative normative, cât și cele individuale cu următoarea diferență[1]:

- invocarea excepției de nelegalitate în cazul actelor administrative reglementare (normative) se poate realiza fără limită în timp.

- invocarea excepției de nelegalitate în cazul actelor administrative individuale se poate realiza numai înainte de expirarea termenului de recurs direct contra acestuia[2].

În dreptul Uniunii Europene excepția de ilegalitate este o procedură accesorie cererii principale de anulare a deciziei individuale vizând actele administrative normative conform art. 277 TFUE (ex-art. 241 TCE) care arată că: „Sub rezerva expirării termenului prevăzut la art. 263 al șaselea parag.[3], în cazul unui litigiu privind **un act cu caracter general** [*s.n.* – C.-S.S.] adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la art. 263 al doilea parag.[4] pentru a invoca în fața C.J.U.E. inaplicabilitatea

---

[1] A se vedea *B. Pacteau*, op. cit., 2010, p. 120.

[2] Cu privire la analiza excepției de nelegalitate în jurisprudența franceză, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2009, p. 156-157.

[3] Art. 263 TFUE (ex-art. 230 TCE) prevede în parag. 6 faptul că: „Acțiunile prevăzute de prezentul articol trebuie formulate în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv".

[4] Art. 263 TFUE (ex-art. 230 TCE) prevede în parag. 1 faptul că: „Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți", iar în parag. 2 se arată că „În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere".

acestui act"[1]. Subliniem că prevederea art. 277 TFUE privește doar actele normative emise/adoptate de instituțiile U.E. și acest lucru nu poate fi extrapolat *tale quale* și cu privire la actele normative din dreptul național al statelor membre. Apreciem însă că legiuitorul român ar fi trebuit să țină cont de spiritul reglementării de la nivelul U.E., în condițiile în care nu se poate face abstracție astăzi de necesitatea armonizării legislative în întreg Spațiul administrativ european[2].

Prin urmare, în dreptul comparat excepția de nelegalitate vizează în principal actele administrative normative. Excepția de nelegalitate se aplică și actelor administrative individuale, însă doar în cadrul termenului în care este admisibilă și acțiunea directă în anulare.

În România observăm, însă, că actualul text de lege se îndepărtează de reglementarea de la nivelul U.E. și de reglementarea franceză, fiind consacrată imprescriptibilitatea excepției de nelegalitate și limitarea utilizării acestui mijloc procesual doar pentru actele administrative individuale.

Subliniem că soluția legiuitorului român este discutabilă, acțiunea directă fiind supusă unui termen de decădere de 1 an în condițiile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în timp ce controlul indirect al legalității unui act administrativ pe calea excepției de nelegalitate este imprescriptibil. Susținătorii soluției promovate de legiuitorul român consideră că excepția de nelegalitate este un simplu mijloc de apărare pus la îndemâna unei părți în proces, căruia nu i se poate aplica *tale quale* regimul juridic, inclusiv în privința termenelor, prevăzut pentru formularea unei acțiuni în contencios administrativ; un principiu clasic în dreptul civil spune

---

[1] Pentru analiza art. 241 TCE care a consacrat excepția de nelegalitate în dreptul comunitar, a se vedea *T. Chiuariu*, Excepția de ilegalitate în dreptul comunitar, în Curierul Judiciar nr. 5/2006, p. 73-79.

[2] Despre noțiunea și principiile Spațiului administrativ european și despre factorii de convergență administrativă europeană, a se vedea *C.-S. Săraru*, Capitolul 2 și 3 din *I. Alexandru, C.-S. Săraru* ș.a., op. cit., 2005, p. 95-177.

că ceea ce se prescrie pe calea acțiunii directe nu se prescrie pe cale de excepție[1].

Pe de altă parte, nu putem să nu observăm faptul că posibilitatea atacării actelor administrative individuale pe calea excepției de nelegalitate, oricând, fără limită de timp, periclitează securitatea raporturilor juridice, întrucât eventuala admitere a excepției determină inaplicabilitatea actului în soluționarea acelui litigiu. Precizăm faptul că în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.) se arată că actele administrative nu pot fi supuse contestării o perioadă nedefinită de timp care să le lipsească astfel de caracterul definitiv. Astfel, în Decizia C-310/97 (*Commission c. AssiDoman Kraft Products a.o.*)[2] C.J.U.E. a stabilit că expirarea termenelor de contestare a actelor administrative presupune definitivarea acestor acte, precum și acceptarea de către cei interesați a efectelor definitivării, și anume faptul că ele nu mai pot fi contestate și desființate pe cale directă sau indirectă. Jurisprudența C.J.U.E. are caracter obligatoriu, fiind izvor de drept pentru statele membre U.E. Or, potrivit art. 148 alin. (2) din Constituție „ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale U.E., precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

În consecință, se impune, *de lege ferenda*, ca excepția de nelegalitate a actelor administrative individuale să poată fi invocată doar atât timp cât actul poate fi contestat și pe cale directă, cu acțiune în anulare, deci în termenul de decădere de 1 an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004[3].

---

[1] *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 129-130.

[2] Decizia poate fi consultată pe site-ul C.J.U.E. (*www.curia.eu.*).

[3] În doctrină există autori care au subliniat că excepția de nelegalitate este inadmisibilă în cazul actelor administrative unilaterale cu caracter individual care nu mai pot fi atacate pe calea acțiunii directe – a se vedea *G. Bîrsan, B. Georgescu*, Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 59-64. Acești autori subliniază că a admite posibilitatea de invocare, oricând, a excepției de

Actele administrativ-jurisdicționale nu pot forma obiectul excepției de nelegalitate[1]. Aceste acte sunt emise de jurisdicțiile speciale administrative, în urma unor proceduri asemănătoare cu cele desfășurate în fața instanțelor de judecată, în care un rol esențial îl au respectarea principiului contradictorialității și al asigurării dreptului la apărare.

Desființarea acestor acte nu se va putea face decât prin proceduri care asigură respectarea celor două principii menționate anterior. Acest lucru face imposibilă înlăturarea de la aplicare a unui act administrativ-jurisdicțional pe calea excepției de nelegalitate invocată în diverse procese, pentru că ar trebui asigurat dreptul la apărare al acelorași părți care s-au regăsit în actul administrativ-jurisdicțional, într-o procedură de contradictorialitate.

Pentru anularea actelor administrativ-jurisdicționale se pot utiliza căile de atac administrativ-jurisdicționale (dacă sunt prevăzute de lege) sau/și acțiunea directă în fața instanței de contencios administrativ în condițiile prevăzute de art. 6 din Legea nr. 554/2004.

Apoi, conform art. 21 din Constituția revizuită, jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite. Prin urmare, părțile pot alege între a se adresa acestor jurisdicții sau de a acționa direct în instanța de judecată. În situația în care s-ar admite posibilitatea ridicării excepției de nelegalitate în cazul actelor administrativ-jurisdicționale s-ar crea o inechitate de tratament față de cei care au introdus acțiunea direct în instanță și au obținut o hotărâre definitivă, care nu poate fi înlăturată de la aplicare pe calea excepției de nelegalitate.

---

nelegalitate cu privire la un act administrativ unilateral cu caracter individual, peste termenul de decădere de 1 an în care poate fi introdusă acțiunea directă, ar echivala cu acoperirea (iertarea) omisiunii și acceptarea comportamentului pasiv al subiectului de drept care nu a exercitat acțiunea directă în termen – *G. Bîrsan, B. Georgescu*, loc. cit., 2006, p. 61, 62.

[1] A se vedea DCC nr. 339/2007 (M.Of. nr. 342 din 21 mai 2007). Pentru un comentariu al acestei decizii, a se vedea *C.-S. Săraru*, op. cit., 2015, p. 83-85.

Capitolul XI
Clauza compromisorie de soluționare prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative

Potrivit prevederilor art. 542 alin. (2) C.proc.civ. „statul şi autorităţile publice au facultatea de a încheia convenţii arbitrale numai dacă sunt autorizate prin lege sau prin convenţii internaţionale la care România este parte". De asemenea, conform art. 542 alin. (3) C.proc.civ. „persoanele juridice de drept public care au în obiectul lor de activitate şi activităţi economice au facultatea de a încheia convenţii arbitrale, în afară de cazul în care legea ori actul lor de înfiinţare sau de organizare prevede altfel".

Observăm că legiuitorul creează o distincție, în opinia noastră nejustificată[1], între stat și autoritățile publice, pe de o parte, și celelalte persoane juridice de drept public, pe de altă parte. Practic legiuitorul introduce *regula* interdicției statului și a autorităților publice de a încheia convenții arbitrale și instituie *excepția* posibilității recurgerii la arbitraj doar în cazul autorizării prin lege sau prin convenţii internaţionale la care România este parte. În schimb, în cazul celorlalte persoane juridice de drept public care au în obiectul lor de activitate şi activităţi economice se instituie *regula* posibilității de a încheia convenţii arbitrale și *excepția* interdicției încheierii lor atunci când legea ori actul lor de înfiinţare sau de organizare prevede altfel.

De asemenea, prin reglementarea din Codul de procedură civilă se creează premisele ca litigiile cu privire la același tip de contract

---

[1] A se vedea în același sens *B. Oglindă*, Despre validitatea şi caracterul operant al clauzelor compromisorii încheiate de stat, autorități publice şi alte persoane juridice de drept public, în contextul noului Cod de procedură civilă şi al legislației speciale aplicabile, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(34)/2014, p. 91.

să poată fi arbitrabile sau nu în funcție de tipul de persoană juridică de drept public care le încheie. Astfel, de exemplu, în tăcerea legii care nu indică expres posibilitatea soluționării litigiilor prin arbitraj, același tip de contract nu va putea fi supus arbitrajului când este încheiat de o autoritate publică, în timp ce, dacă contractul este încheiat de o persoană juridică de drept public care are în obiectul ei de activitate și activități economice (o regie autonomă de exemplu), aceasta va putea recurge la arbitraj, dacă actul de înființare nu interzice acest lucru.

În legislația în domeniul contractelor administrative observăm că în contractele de achiziții publice reglementate de Legea nr. 98/2016, în contractele de achiziții sectoriale reglementate de Legea nr. 99/2016, precum și în contractele de concesiune de lucrări și concesiune de servicii reglementate de Legea nr. 100/2016 părțile pot insera clauza arbitrală sau compromisorie care atribuie competența de soluționare a litigiilor instanțelor arbitrale. Acest lucru este subliniat expres de prevederile art. 57 din Legea nr. 101/2016 *privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor* care arată că „părțile pot conveni ca litigiile în legătură cu interpretarea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractelor să fie soluționate prin arbitraj".

De asemenea, pentru soluționarea eventualelor litigii, părțile puteau stipula în contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, clauze compromisorii, conform art. 12 alin. (2) din Anexa nr. 6 la H.G. nr. 168/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice *de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*[1] (în prezent abrogată de Codul administrativ). Însă, dacă vom cerceta O.U.G. nr. 54/2006 (în prezent abrogată de Codul administrativ care a preluat prevederile acestei reglementări) vom constata că aceasta nu se referă nicăieri la posibilitatea recurgerii la arbitraj, reglementarea stabilind competența instanței de contencios administrativ pentru judecarea litigiilor. Prin urmare H.G.

[1] M.Of. nr. 146 din 28 februarie 2007.

nr. 168/2007 care cuprindea normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 adăuga la lege, ceea ce era neconstituțional[1] în raport cu prevederile art. 108 alin. (2) din Constituție, care prevede că „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor". Termenul de „lege" este utilizat aici în sensul său larg, de act normativ (cuprinzând și ordonanțele adoptate de Guvern). Deci hotărârile de Guvern se adoptă *secundum legem*, ele neputând reglementa primar o relație socială. Printr-o hotărâre de Guvern nu se pot completa prevederile dintr-o ordonanță de Guvern. Nelegalitatea acestei hotărâri de Guvern poate fi invocată pe calea contenciosului administrativ.

Prin clauza compromisorie, părțile convin ca litigiile ce se vor naște din contractul în care este stipulată sau în legătură cu acesta să fie soluționate pe calea arbitrajului, arătându-se, sub sancțiunea nulității, modalitatea de numire a arbitrilor. În cazul arbitrajului instituționalizat este suficientă referirea la instituția sau regulile de procedură ale instituției care organizează arbitrajul. Validitatea clauzei compromisorii este independentă de valabilitatea contractului în care a fost înscrisă. În caz de îndoială, clauza compromisorie se interpretează în sensul că se aplică tuturor neînțelegerilor care derivă din contractul sau din raportul juridic la care ea se referă (art. 550 C.proc.civ.)

Sub rezerva respectării ordinii publice și a bunelor moravuri, precum și a dispozițiilor imperative ale legii, părțile pot stabili prin convenția arbitrală sau prin act scris încheiat ulterior, cel mai târziu odată cu constituirea tribunalului arbitral, fie direct, fie prin referire la o anumită reglementare având ca obiect arbitrajul, normele privind constituirea tribunalului arbitral, numirea, revocarea și înlocuirea arbitrilor, termenul și locul arbitrajului, normele de

---

[1] Curtea Constituțională a stabilit că neconstituționalitatea unui act administrativ nu reprezintă altceva decât o formă agravată de ilegalitate, iar actele administrative sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțele de contencios administrativ. Această concluzie se impune și atunci când ilegalitatea actului administrativ privește nerespectarea a însăși legii fundamentale, fiind emis prin exces de putere, adică cu depășirea limitelor și condițiilor de exercitare a competenței organului emitent – DCC nr. 37 din 6 iulie 1993 (M.Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993).

procedură pe care tribunalul arbitral trebuie să le urmeze în judecarea litigiului, inclusiv eventuale proceduri prealabile de soluţionare a litigiului, repartizarea între părţi a cheltuielilor arbitrale şi, în general, orice alte norme privind buna desfăşurare a arbitrajului [art. 544 alin. (2) C.proc.civ.].

Posibilitatea recurgerii la arbitraj în problema concesiunii a fost pentru prima dată reglementată prin Legea pentru organizarea şi administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor şi avuţiilor publice, nr. 27/1929 care, în art. 28 prevedea: „pentru judecarea litigiilor izvorâte din executarea contractului de concesiune se va putea recurge şi la arbitrii. Desemnarea acestora şi a modului în care vor putea fi înlocuiţi în cursul contractului se va face prin însuşi contractul de concesiune".

În doctrina de drept administrativ se exprimă de multe ori rezerva cu privire la stabilirea posibilităţii de a se recurge la arbitraj în materia litigiilor având ca obiect contractele administrative, pentru că, pe de o parte, se ocoleşte astfel instanţa de contencios administrativ competentă[1] şi, pe de altă parte, arbitrajul este o instituţie specifică dreptului comercial, unde părţile se află pe poziţii de egalitate juridică[2]. Se subliniază că apelarea la arbitraj

---

[1] Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 203/2006 (M.Of. nr. 267 din 24 martie 2006), a arătat că prin acordul de voinţă al părţilor care au ales calea arbitrajului instituţional, toate atribuţiile ce revin instanţei judecătoreşti în temeiul dispoziţiilor Capitolului III privitor la constituirea tribunalului arbitral din Cartea a IV-a a C.proc.civ. din 1865 se exercită de către instituţia care organizează arbitrajul conform regulamentului său care se impune părţilor. În prezent art. 553 C.proc.civ. în vigoare precizează expres că „încheierea convenţiei arbitrale exclude, pentru litigiul care face obiectul ei, competenţa instanţelor judecătoreşti".

[2] Despre interdicţia arbitrajului în dreptul public a se vedea *L. Richer*, Droit des contrats administratifs, 3e èdition, Ed. L.G.D.J, Paris, 2002, p. 293, 294. Antonie Iorgovan arată că nu se poate pune problema inserării unor clauze arbitrale în contractele administrative, baza incompatibilităţii fiind determinată de principiul consacrat de art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 care arată că la soluţionarea litigiilor având ca obiect contracte administrative se are în vedere regula după care principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public – a se vedea *A. Iorgovan*, Consideraţii teoretice pe marginea unor soluţii

în contractele administrative dă o notă comercială acestor contracte, eludând necesitatea apărării interesului public prin aplicarea unei proceduri care să țină cont de specificul serviciilor și bunurilor publice[1]. În plus, prin clauza compromisorie poate fi desemnată competentă pentru judecarea litigiilor și o instanță arbitrală străină, ceea ce nu poate fi acceptat pentru că astfel poate fi ocolit interesul public național.

În opinia noastră, în raport cu prevederile dreptului pozitiv analizate anterior, considerăm că nu mai poate fi negată posibilitatea inserării, în condițiile legii, a clauzelor compromisorii de recurgere la arbitraj în litigiile având ca obiect contractele administrative. Apreciem însă că, în raport cu specificul acestor contracte, care impune regula subliniată de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public, legislația ar trebui să impună ca arbitrii care sunt desemnați să soluționeze aceste litigii să fie specialiști în drept administrativ, iar în cadrul arbitrajului instituționalizat[2] să fie creat un corp de arbitri specializați în contracte publice.

În Franța recurgerea la arbitraj în litigiile cu privire la contractele administrative se consideră că este contrară principiilor generale ale dreptului public francez, lucru confirmat de dispozițiile primului alineat din art. 2060 C.civ. francez care arată că „nu se poate recurge la arbitraj în contestațiile interesând colectivitățile publice și stabilimente publice și în general în orice materie care

---

ale instanțelor de contencios administrativ, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 86.

[1] Pentru scoaterea litigiilor cu privire la contractul administrativ de sub sfera arbitrajului se pronunță și *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 230. Același autor subliniază că „de vreme ce principiul *libertății de voință* în contractele administrative este subordonat principiului *interesului public* se deduce, logic, că textele din Codul de procedură civilă referitoare la arbitraj sunt incompatibile cu un atare principiu, fiind inaplicabile" – *A. Iorgovan*, loc. cit., 2006, p. 86.

[2] O instituție de tradiție în domeniul arbitrajului în România este Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României, înființată în anul 1953.

interesează ordinea publică"[1]. În consecinţă, orice compromis sau orice clauză compromisorie încheiată cu nesocotirea acestor principii este atinsă de o nulitate de ordine publică. Persoanele juridice de drept public nu se pot sustrage regulilor care determină competenţa jurisdicţiilor naţionale.

În art. 2060 alin. (2) C.civ. francez se arată că „totuşi, stabilimentele publice cu caracter industrial şi comercial pot fi autorizate prin decret să recurgă la arbitraj", dar un astfel de decret nu a fost niciodată adoptat[2]. Pe de altă parte, există legi speciale pentru anumite stabilimente publice care permit recurgerea la arbitraj, aşa cum este legea din 2 iulie 1990 care autorizează prin art. 28 Poşta şi France Telecom să insereze clauza compromisorie în contractele pe care le încheie.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITARĂ

[1] *G. Vlachos*, op. cit., 2001, p. 386, 387.
[2] Ibidem.

Capitolul XII
Contenciosul administrativ în legile speciale

Reglementarea generală a instituției contenciosului administrativ în România este realizată astăzi, așa cum am arătat în capitolele anterioare, prin *Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004.

În sistemul legislativ românesc există în prezent numeroase legi care utilizează **norme de trimitere** la *Legea contenciosului administrativ* în ceea ce privește soluționarea litigiilor. Astfel, *Legea privind alocația de stat pentru copii* nr. 61/1993 prevede în art. 9 că împotriva modului de stabilire și de plată a alocației de stat pentru copii se pot face contestații care se soluționează potrivit *Legii contenciosului administrativ* nr. 554/2004. Un alt exemplu este dat de *Legea apelor* nr. 107/1996[1], care arată în art. 60 că avizele și autorizațiile de gospodărire a apelor, precum și refuzul de emitere a acestora pot fi contestate potrivit *Legii contenciosului administrativ* nr. 554/2004.

De asemenea, există **legi speciale** care derogă de la prevederile generale ale Legii nr. 554/2004 (*specialia generalibus derogant*). Astfel, există legi prin care se derogă de la reglementările cu privire la competența instanței de contencios administrativ, de la procedura prealabilă sesizării instanței de judecată, de la termenul de sesizare a instanței sau stabilesc categorii de acțiuni în contencios administrativ scutite de la plata taxelor de timbru etc.

Astfel, de exemplu, în materia contravențiilor, O.G. nr. 2/2001 *privind regimul juridic al contravențiilor* prevede, prin derogare de la reglementarea art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[2], că

---

[1] M.Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

[2] Conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 „Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 lei se

împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia la judecătoria în a cărei circumscripţie a fost săvârşită contravenţia [art. 31 alin. (1) şi 32 din O.G. nr. 2/2001]. Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluţionat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluţionează de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susţinute şi oral în faţa instanţei. Apelul suspendă executarea hotărârii [art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

În materia contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, instanţa competentă să soluţioneze litigiile privind rezilierea contractului pentru nerespectarea din culpă a obligaţiilor asumate de către una dintre părţi sau a incapacităţii îndeplinirii acestora, prin derogare de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este întotdeauna tribunalul în a cărui jurisdicţie se află sediul concedentului, conform art. 327 alin. (4) din Codul administrativ.

La fel se întâmplă şi în cazul contractului de delegare a gestiunii serviciilor comunitare de utilităţi publice. Astfel, Legea nr. 51/2006 care reglementează aceste servicii arată în art. 51 alin. (4^1) că soluţionarea litigiilor dintre unităţile administrativ-teritoriale sau, după caz, dintre asociaţiile de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilităţi publice şi operatori în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractelor de delegare a gestiunii, precum şi a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004. Prin derogare de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cererea se introduce la Secţia de contencios administrativ a tribunalului în a cărui competenţă teritorială se află sediul operatorului.

---

soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel".

Asemănător, O.U.G. nr. 189/2008 *privind managementul instituțiilor publice de cultură*[1] arată în art. 35 că acțiunea în justiție privind soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de management, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se introduce la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărui jurisdicție se află sediul autorității.

Legea nr. 33/1994 *privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică* prevede în art. 20 că, în cazul în care și noile propuneri de expropriere a imobilelor vor fi respinse, expropriatorul, precum și proprietarii sau celelalte persoane titulare de drepturi reale asupra imobilului propus spre expropriere pot contesta hotărârea comisiei, constituită potrivit art. 15 din Legea nr. 33/1994, la curtea de apel în raza căreia se află situat imobilul, în termen de 15 zile de la comunicare, potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004. Contestația este scutită de taxă și se soluționează de urgență și cu precădere.

În materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii se vor exercita remediile și căile de atac prevăzute de Legea nr. 101/2016[2]. În această materie există posibilitatea ca, în cazul contestațiilor formulate în cadrul procedurii de atribuire, acestea să fie introduse direct în instanță sau la organul administrativ-jurisdicțional[3] denumit Consiliului Național

---

[1] M.Of. nr. 817 din 5 decembrie 2008.

[2] Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016).

[3] Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor a fost înființat prin O.U.G. nr. 34/2006, care a fost abrogată prin Legea nr. 98/2016. Instituția a fost menținută și în Legea nr. 101/2016. Jurisprudența s-a pronunțat în sensul că activitatea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor se încadrează în sfera jurisdicției administrative iar actele acestei instituții sunt acte administrativ-jurisdicționale – a se vedea încheierea pronunțată la data de 8.03.2007 în dosarul nr. 569/2/2007 de către

de Soluționare a Contestațiilor[1] după procedura prevăzută de Legea nr. 101/2016.

Legea nr. 101/2016 reglementează procedura de soluționare a contestațiilor de către Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor și prevede că deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată de măsurile dispuse de Consiliu cu plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate [art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016]. Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu este, potrivit art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, Curtea de apel, Secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității contractante, soluție preluată din art. 283 din O.U.G. nr. 34/2006. Din modul de reglementare a competenței în această materie, rezultă că este vorba de o **competență teritorială exclusivă**, de la care părțile nu pot deroga, dat fiind că norma are un caracter imperativ[2]. Acest lucru este ilustrat și de faptul că în practica instanțelor de contencios administrativ s-a procedat la declinarea competenței de soluționare a cauzelor privind actele administrativ-jurisdicționale pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor în favoarea curții de apel în a cărei circumscripție se află sediul autorității contractante[3]. Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, astfel cum este definită de legislația în

---

C.A. București, Secția de contencios administrativ și fiscal, apud *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 81.

[1] Conform art. 21 alin. (4) din Constituție jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.

[2] A se vedea, în acest sens, și *A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., 2008, p. 214.

[3] Ibidem, unde se menționează Decizia C.A. București nr. 356 din 22.02.2007, Secția de contencios administrativ și fiscal (nepublicată).

vigoare, este Curtea de Apel Bucureşti, Secţia de contencios administrativ şi fiscal [art. 32 alin. (2) din Legea nr. 101/2016].

Pentru soluţionarea contestaţiei pe cale judiciară, persoana care se consideră vătămată se poate adresa instanţei de judecată competente, potrivit prevederilor Legii nr. 101/2016 [art. 49 alin. (1) din Legea nr. 101/2016]. Competenţa de soluţionare a contestaţiilor privind procedurile de atribuire prevăzute la art. 68 din Legea nr. 98/2016, de art. 82 din Legea nr. 99/2016 sau de art. 50 din Legea nr. 100/2016 aparţine tribunalului în a cărui arie de competenţă teritorială se află sediul autorităţii contractante, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, prin complete specializate în achiziţii publice. Contestaţia este soluţionată de urgenţă şi cu precădere, într-un termen ce nu va depăşi 45 de zile de la data sesizării legale a instanţei [art. 49 alin. (2) din Legea nr. 101/2016]. Procedura de soluționare a acestor cauze este reglementată de art. 53-57 din Legea nr. 101/2016.

Legea nr. 101/2016 reglementează și procedura de constatare, de către instanța de judecată, a nulității absolute a contractului încheiat cu încălcarea condițiilor cerute, după caz, de legislația privind achizițiile publice, legislația privind achizițiile sectoriale sau legislația privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii pentru încheierea sa valabilă.

O altă prevedere specială o regăsim în art. 160 alin. (9) și (10) din Codul administrativ [art. 69 alin. (4) și (5) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale]. Potrivit acestor reglementări, ordinul prefectului prin care se ia act de încetarea mandatului primarului în condițiile prevăzute de art. 160 alin. (1) din Codul administrativ [art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001] poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă.

O.G. nr. 66/2000 *privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier în proprietate industrială*, republicată[1], derogă de la

[1] M.Of. nr. 1019 din 21 decembrie 2006.

prevederile privind procedura prealabilă în contenciosul administrativ reglementată de art. 7 din Legea nr. 554/2004, arătând în art. 34 că „(1) Împotriva hotărârii comisiei de disciplină a Camerei [Camera Națională a Consilierilor în Proprietate Industrială din România] prin care s-a aplicat o sancțiune prevăzută la art. 31 lit. c) și d) din lege se poate formula contestație la instanța judecătorească competentă, în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii. (2) Competența de judecată aparține instanței de contencios administrativ. Procedura prealabilă nu este obligatorie".

Prin alte legi speciale se stabilesc excepții de la dispozițiile art. 8 alin. (2), teza a II-a din Legea nr. 554/2004 introdusă prin Legea nr. 212/2018 care arată că „litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun". Astfel, potrivit dispozițiilor art. 35 din O.U.G. nr. 189/2008 privind managementul instituțiilor publice de cultură instanța de contencios administrativ este competentă să judece și litigiile privind executarea contractelor de management reglementate de această ordonanță. În această situație, deși Legea nr. 212/2018 care modifică norma generală este posterioară normei speciale aplicabile în materia contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, se va aplica regula potrivit căreia ***o normă specială nu poate să fie modificată sau abrogată decât în mod expres printr-o normă generală ulterioară***[1], or Legea nr. 212/2018 nu modifică în mod expres dispozițiile O.U.G. nr. 189/2008.

Alte norme juridice speciale derogă de la procedura de judecare a cererilor reglementată de art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Astfel, deși judecarea **de urgență** și **cu precădere** a litigiilor de contencios administrativ a fost înlăturată în urma modificării art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, în prezent în numeroase legi speciale se păstrează această prevedere. Pentru exemplificare, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor

---

[1] A se vedea Decizia I.C.C.J. nr. 13/2012 pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii (M.Of. nr. 129 din 11 martie 2013).

pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluţionează de instanţa de contencios administrativ, de urgenţă şi cu precădere. De asemenea, plângerile făcute la instanţa de contencios administrativ de persoanele care se consideră vătămate în drepturile lor prin încălcarea de către autorităţile publice a obligaţiilor stabilite prin Legea nr. 544/2001 *privind liberul acces la informaţiile de interes public* se vor judeca în procedură de urgenţă conform art. 22 alin. (5) din această lege.

În final, subliniem că există şi legi speciale care derogă de la prevederile art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin care se arată că pentru cererile formulate în baza Legii contenciosului administrativ se percep taxele de timbru prevăzute de O.U.G. nr. 80/2013. Astfel, art. 22 alin. (5) din Legea nr. 544/2001 *privind liberul acces la informaţiile de interes public* prevede că sunt scutite de taxa de timbru acţiunile introduse la instanţa de contencios administrativ de persoanele care se consideră vătămate în drepturile lor prin încălcarea de către autorităţile publice a obligaţiilor stabilite prin această lege.

Legile speciale au rolul de a adapta procedurile de soluţionare a litigiilor de contencios administrativ în funcţie de specificul activităţilor administrative reglementate, cuprinzând, aşa cum am arătat mai sus, derogări de la procedura generală prevăzută de Legea nr. 554/2004.

BCU IAŞI / CENTRU VECHI

Capitolul XIII
Provocări și perspective de evoluție ale contenciosului administrativ român

Constantin G. Rarincescu în cuvântul premergător la prima monografie românească dedicată contenciosului administrativ considera că *„instituțiunea contenciosului administrativ, ca și cele mai multe din instituțiile juridice ale societății actuale, se sprijină pe două principii fundamentale oricărui Stat civilizat: pe principiul respectării drepturilor legalmente dobândite și pe principiul obligativității Statului de a asigura executarea hotărârilor judecătorești"*[1]. Aceste deziderate sunt mai mult decât oricând prezente și în zilele noastre.

Apreciem că în prezent, garantarea respectării celor două principii enunțate de Constantin G. Rarincescu nu se poate realiza fără o corelare între normele procedurale de contencios administrativ și normele de drept material care reglementează activitatea administrației publice.

Astăzi nevoile societății pe care trebuie să le îndeplinească autoritățile administrației publice se multiplică cu o viteză mult mai mare, apar noi servicii si activități publice și solicitările cu privire la standardele de calitate sunt tot mai ridicate. În fața acestor provocări ale secolului XXI, autoritățile publice trebuie să aibă la dispoziție instrumente legislative care să impună în activitatea lor respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Aceste instrumente legislative trebuie să asigure transparența și eficiența funcționării administrației publice și să creeze garanțiile de respectare a prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție care arată că *„cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări"*.

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit, 1936, p. 8.

În România de astăzi constatăm că numărul litigiilor de contencios administrativ crește exponențial de la un an la altul. Astfel, de exemplu, la nivelul tribunalelor din totalul de cauze noi înregistrate în anul 2017, 32% au fost dosare de contencios administrativ și fiscal reprezentând 162.195 dosare, cu 22.788 dosare mai mult decât în 2016, ceea ce reprezintă o creștere de 16,35%.

Apreciem că printre factorii care determină creșterea numărului de litigii de contencios administrativ sunt:

- diversificarea nevoilor societății care trebuie să fie satisfăcute de administrația publică și care determină reglementarea unor noi activități date în competența autorităților publice, urmând ca litigiile cu privire la acestea să fie soluționate de către instanțele de contencios administrativ;
- existența unor necorelări legislative care determină interpretarea neunitară a prevederilor legale, în absența unui Cod de procedură administrativă care să imprime o viziune unitară asupra activității administrației publice. Astfel, de exemplu, în lipsa existenței unei reglementări cadru care să arate care sunt elementele pe care trebuie să le cuprindă motivarea actelor administrative individuale, o motivare superficială a deciziei autorității publice și apoi, a răspunsului la recursul administrativ, poate da naștere unor suspiciuni de nelegalitate a acesteia în rândul celor cărora li se adresează și care vor declanșa astfel mecanismul contenciosului administrativ;
- lipsa de transparență în procesul decizional din administrația publică. Cetățeanul ar trebui să fie informat și să poată verifica oricând online care este stadiul soluționării solicitării sale adresate unei autorități publice și de asemenea să fie informat cu celeritate cu privire la informațiile și documentele care sunt necesare pentru fundamentarea deciziei administrative. Creșterea gradului de transparență va determina ca autoritatea publică să devină un partener al cetățeanului care va înțelege astfel, mecanismul de funcționare al acesteia impus de rigorile respectării interesului public și va dobândi încredere în decizia finală a autorității.

Numărul tot mai mare al litigiilor de contencios administrativ subliniază, de asemenea, conștientizarea de către justițiabil a procedurilor de protecție puse la dispoziție de către legislație

împotriva exceselor autorităților publice[1] și pledează pentru specializarea accentuată a judecătorilor și avocaților în această materie și pentru crearea unui curs special de contencios administrativ la facultățile de drept.

În vederea abordării unitare a fenomenului administrativ considerăm că este necesară adoptarea în România a unui **Cod de procedură administrativă** care să cuprindă două părți: o parte dedicată procedurii necontencioase (procedura de adoptare a actelor administrative și de încheiere contractelor administrative) și o parte dedicată contenciosului administrativ.

Codificarea administrativă, așa cum s-au exprimat păreri în literatura de specialitate, trebuie să asigure într-o concepție unitară: organizarea rațională a întregului aparat de specialitate al administrației publice în scopul creșterii eficienței acestuia; stabilirea precisă a drepturilor și obligațiilor care revin funcționarilor din administrația publică, a răspunderii lor pentru faptele de serviciu; cunoașterea de către cetățeni a drepturilor și obligațiilor ce le revin în calitate de subiecte ale raporturilor juridice alături de administrația publică[2].

În partea din **Codul de procedură administrativă** dedicată contenciosului administrativ ar trebui, în opinia noastră, să se renunțe la metoda de reglementare utilizată de Legea nr. 554/2004 de a asimila, în sensul legii, contractele administrative actului administrativ (metodă care dă naștere la numeroase confuzii legate de reglementarea aplicabilă[3]) și să fie introdus un capitol distinct dedicat soluționării litigiilor cu privire la contractele administrative. Un astfel de capitol ar putea reglementa inclusiv principiile

---

[1] *V. Vedinaș*, op. cit., 2018, p. 152.

[2] *I.M. Nedelcu*, Considerații privind necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă cu trimiteri la instituții juridice civile, în Revista de Științe Juridice nr. 2/2006, p. 116; *M. Anghene*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista Română de Drept nr. 11/1973, p. 62 și urm.; *L. Vișan*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista de Drept Public nr. 2/2005, p. 71.

[3] Astfel, de exemplu, am analizat în cadrul acestei cărți dacă în condițiile prevăzute de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ contractele administrative.

care să stea la baza soluționării prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative

În vederea soluționării cu celeritate a unui număr tot mai mare de litigii de contencios administrativ considerăm că ar putea fi abordate următoarele soluții:

a) crearea tribunalelor administrativ-fiscale dotate cu logistică și personal propriu și unde litigiile să fie soluționate exclusiv de judecători specializați în contencios administrativ. Observăm că, deși tribunalele administrativ-fiscale sunt menționate în Legea nr. 554/2004, în prezent la nivelul tribunalelor se mențin încă Secțiile de contencios administrativ și fiscal[1]. Menționăm faptul că, multă vreme la unele tribunale, litigiile de contencios administrativ au fost comasate alături de litigiile civile sau comerciale, fiind judecate fie de *Secția civilă, de contencios administrativ și fiscal*, fie de *Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal*.

b) crearea unor jurisdicții administrative specializate, independente, care să aibă competența să judece litigii privind diverse tipuri de acte administrative, cum ar fi actele administrative privind funcția publică, serviciile publice, bunurile din domeniul public etc. S-ar realiza astfel o specializare mai accentuată a persoanelor care soluționează aceste litigii cu consecințe benefice asupra calității actului de judecată și s-ar degreva rolul instanțelor de contencios administrativ. Desigur că cel vătămat în drepturile sau interesele sale legitime prin aceste tipuri de acte administrative va avea posibilitatea să opteze între a se adresa instanței de judecată sau jurisdicției speciale administrative, în condițiile art. 21 alin. (4) din Constituție, un avantaj de a se adresa celor din urmă fiind și acela că jurisdicțiile administrative sunt gratuite. Un model de urmat este cel al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, reglementat în prezent de Legea nr. 101/2016 având rolul de a soluționa contestațiile în legătură cu procedurile de atribuire a contractelor în materia achizițiilor publice.

c) creșterea rolului Avocatului Poporului prin implicarea mai puternică a acestei instituții în verificarea, în urma petițiilor

[1] Art. 30 din Legea nr. 554/2004 arată că „până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor".

cetățenilor, a modului în care autoritățile publice respectă legea în procedura de emitere/adoptare a actelor administrative.

d) soluționarea prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative în condițiile menționate în *Capitolul XI. Clauza compromisorie de soluționare prin arbitraj a litigiilor privind contractele administrative.*

Subliniem faptul că în doctrină se arată că medierea ca modalitate de soluționare alternativă a disputelor nu poate fi utilizată în vederea soluționării litigiilor de contencios administrativ deoarece interesul public și legalitatea actelor administrative nu pot fi negociate, iar soluțiile de compromis sunt incompatibile cu precizia și rigoarea de care trebuie să dea dovadă autoritățile publice în desfășurarea activității[1].

Din păcate observăm astăzi că legiuitorul a optat, în vederea degrevării rolului instanțelor de contencios administrativ pentru scoaterea unor litigii care țineau în mod tradițional de contenciosul administrativ și trecerea lor în competența judecătorului de drept comun. Astfel, în urma modificării art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt date în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun. Considerăm că nu aceasta ar trebui să fie în viitor soluția de urmat, pentru că acest lucru ar însemna o golire de conținut a instituției contenciosului administrativ, o întoarcere în timp care nu ține seama de tendința de diversificare și specializare socială tot mai accentuată din zilele noastre. Dreptul instanțelor de contencios administrativ de a controla legalitatea tuturor aspectelor legate de elaborarea, emiterea/încheierea și executarea actelor administrative reprezintă în fond „cheia de boltă" a statului de drept[2]. Judecătorul de contencios administrativ este cel care deține expertiza în acest domeniu și are experiența de a judeca prin păstrarea echilibrului între specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș, V.-C. Gentimir*, Poate fi utilizată procedura medierii în litigiile generate de activitatea administrației publice? Aspecte rezultate din activitatea Curții de Conturi a României, în Dreptul nr. 1/2017, p. 152.

[2] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1998, p. 248.

persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Un instrument foarte important care poate spori celeritatea și ușura administrarea probelor în litigiile de contencios administrativ poate fi informatizarea instanțelor, prin crearea *dosarului online*, părțile putând astfel să depună și să consulte online toate actele din dosar pe baza unui cod de acces și prin generalizarea *sistemului de videoconferință* pentru audierea martorilor, experților etc. De asemenea, la nivelul instanțelor de contencios administrativ este necesară creșterea transparenței prin publicarea tuturor hotărârilor judecătorești în variantă online.

În final, precizăm că modul în care este reglementat contenciosul administrativ în România reflectă gradul de democratizare al țării, măsura în care îi sunt puse la dispoziție cetățeanului garanții juridice pentru a se putea apăra de abuzurile autorităților publice. Reglementarea contenciosului administrativ trebuie să asigure instanțelor specializate norme de procedură clare, capabile să creioneze drepturile procesuale ale părților litigante, având ca menire finală protejarea drepturilor substanțiale încălcate prin actele administrative nelegale[1].

[1] *V. Vedinaș, L. Vișan, D.I. Pasăre*, loc. cit., 2007, p. 77, 78.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie fundamentală pentru studiul Contenciosului administrativ

1. Autori români

1.1. Monografii, cursuri, tratate

- *Albu E.*, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.
- *Alexandru I., Cărăuşan M., Bucur S.*, Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.
- *Alexandru I., Cărăuşan M., Popescu I., Dincă D.*, Drept administrativ, Ed. Economică, Bucureşti, 2002.
- *Alexandru I.*, Drept administrativ comparat, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.
- *Alexandru I.*, Dreptul şi managementul. Dihotomie sau complementaritate. Impactul informatizării, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.
- *Alexandru I.*, Introducere în teoria administraţiei publice, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1997.
- *Alexandru I., Săraru C.-S., Ivanoff I.V., Manda C.C., Nicu A.-L.*, Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.
- *Alexandru I.*, Tratat de administraţie publică, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.
- *Apostol Tofan D.*, Drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017.
- *Apostol Tofan D.*, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Ed. All Beck, 1999, Bucureşti.
- *Avram I.*, Contractele de concesiune, Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003.
- *Baias F.-A., Chelaru E., Constantinovici R., Macovei I.*, Noul Cod civil. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012.
- *Bălan E.*, Domeniul administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998.
- *Bîrsan G.-V., Georgescu B.*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008.
- *Bogasiu G.*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, ed. a IV-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018.
- *Brad I.*, Revocarea actelor administrative, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009.
- *Brezoianu D.*, Contenciosul administrativ, Ed. Metropol, Bucureşti, 1995.

- *Brezoianu D.*, Drept administrativ român, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.
- *Ciobanu A.S., Kund F.C.*, Drept administrativ, ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.
- *Ciobanu V.M.*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, Ed. Naţional, Bucureşti, vol. I, 1997 şi vol. II, 1998.
- *Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S.*, Constituţia României revizuită. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.
- *Corbeanu I.*, Drept administrativ, ed. a II-a revăzută şi completată, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010.
- *Costi G.*, Noţiunea contractului administrativ, Monitorul Oficial şi Imprimeriile Statului, Bucureşti, 1945.
- *Costin M.N., Costin C.M.*, Dicţionar de drept civil de la A la Z, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007.
- *Deleanu I, Deleanu S.*, Mică enciclopedie a dreptului, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000.
- *Deleanu I.*, Instituţii şi proceduri constituţionale – în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.
- *Dragoş D.C.*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.
- *Dragoş D.C.*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.
- *Dragoş D.C.*, Recursul administrativ şi contenciosul administrativ, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001.
- *Drăganu T.*, Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970.
- *Drăganu T.*, Actele de drept administrativ, Ed. ştiinţifică, Bucureşti, 1959.
- *Drăganu T.*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.
- *Ionescu R.*, Drept administrativ, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970.
- *Iorgovan A.*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicaţii şi jurisprudenţă, ed. a 2-a, Ed. Kullusys, Bucureşti, 2006.
- *Iorgovan A.*, Tratat de drept administrativ, vol. I şi II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.
- *Iorgovan A., Vişan L., Ciobanu A.S., Pasăre D.I.*, Legea contenciosului administrativ cu modificările şi completările la zi, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008.
- *Iovănaş I.*, Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. didactică şi pedagogică, 1977, Bucureşti.
- *Lazăr R.-A.*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.
- *Leş I.*, Instituţii judiciare contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.

Leş I., Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013.

Muraru I, Tănăsescu E.S. (coord.), Constituţia României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.

- *Negoiţă A.*, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 1996.
- *Negulescu P.*, Principes du Droit International Administratif, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935.
- *Nicola I.*, Drept administrativ, Ed. Universităţii „Lucian Blaga", Sibiu, 2007.
- *Niculeasa M.I.*, Legislaţia achiziţiilor publice. Comentarii şi explicaţii, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012.
- *Pătulea V., Stancu Gh.*, Dreptul contractelor, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.
- *Petrescu R.N.*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009.
- *Popa E.*, Consideraţii teoretice şi practice cu privire la noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universităţii „Aurel Vlaicu", Arad, 2005.
- *Popa N., Dogaru I., Dănişor Gh., Dănişor D.C.*, Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.
- *Prisăcaru V.I.*, Contenciosul administrativ român, ed. a II-a revăzută şi adăugită, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998.
- *Puie O.*, Contenciosul administrativ, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, vol. I.
- *Rarincescu C.G.*, Contenciosul administrativ român, ed. a 2-a, Ed. „Universala" Alcalay & Co., Bucureşti, 1936.
- *Riciu I.*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, legislaţie conexă şi jurisprudenţă, ed. a 3-a revizuită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018.
- *Santai I.*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 1992.
- *Săraru C.-S.*, Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudenţă, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.
- *Săraru C.-S.*, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016.
- *Săraru C.-S.*, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curţii Constituţionale. 2004-2014, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2015.
- *Stancu-Ţipişcă M.*, Persoanele juridice de drept public, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.
- *Strihan P.*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţiuni la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946.
- *Tarangul E.D.*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuţi, Ed. Tipografiei Glasul Bucovinei, 1944.
- *Trăilescu A.*, Actele administraţiei publice locale, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

- *Trăilescu A.*, Drept administrativ, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010.
- *Trăilescu A., Trăilescu Al.*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018.
- *Ungureanu C.T., Frențiu G.C.* ș. a., Noul Cod civil. Comentarii, doctrină și jurisprudență, Ed. Hamangiu, București, 2012.
- *Văraru M.*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928.
- *Vedinaș V.*, Drept administrativ, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
- *Vedinaș V.*, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018.
- *Vida I.*, Manual de Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, Ed. Lumina Lex, București, 2000.

1.2. Articole

- *Albu E.*, Motivarea actelor administrative – garanție a dreptului la o bună administrație (administrare), Revista de Drept Public nr. 4/2010.
- *Albu E.*, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, Curierul Judiciar nr. 9/2006.
- *Anghene M.*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista Română de Drept nr. 11/1973.
- *Apostol Tofan D.*, Câteva reflecții pe marginea Proiectului Codului de procedură administrativă (partea a II-a), Revista de Drept Public nr. 4/2005.
- *Apostol Tofan D.*, Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu, Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu" nr. 8/2006. Secțiunea pentru științe juridice și administrative.
- *Bîrsan G., Georgescu B.*, Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, Revista de Drept Public nr. 2/2006.
- *Bogasiu G.*, Comentariu la decizia nr. 1723 din 7 octombrie 2010 a Curții de Apel Suceava, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, trimisă, în rezumat, de judecător C. Grosu, Revista Română de Jurisprudență nr. 1/2011.
- *Chiuariu T.*, Excepția de ilegalitate în dreptul comunitar, Curierul Judiciar nr. 5/2006.
- *Deleanu I.*, Separația puterilor în stat – dogmă sau realitate, Dreptul nr. 2-3/1991.

- *Demciuc E.*, Nulitatea contractelor administrative, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 8/2006, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative.
- *Dragoş D.C.*, Despre Fondul Român de Dezvoltare Socială şi contractul de grant, Dreptul nr. 5/2000.
- *Dragoş D.C.*, Discuţii privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motiv de inoportunitate, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(10), 2004.
- *Drăganu T.*, Câteva reflecţii pe marginea unui recent proiect de Lege a contenciosului administrativ, Revista de Drept Public nr. 3/2004.
- *Frenţiu G.C.*, Neconstituţionalitatea art. 5 alin. (2) şi a art. 6 alin. (3) şi 4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, Dreptul nr. 11/2005.
- *Guţan M.*, Forme pe un alt fond: transplantul juridic comunitar şi cultura juridică românească, Pandectele Române nr. 5/2008.
- *Iorgovan A.*, Consideraţii teoretice pe marginea unor soluţii ale instanţelor de contencios administrativ, Revista de Drept Public nr. 1/2006.
- *Iorgovan A.*, Noua Lege a administraţiei publice locale şi personalitatea de drept public a unităţilor administrativ-teritoriale, Dreptul nr. 9/2001.
- *Iorgovan A., Şerban F.*, Despre actele de comandament cu caracter militar, Revista de Drept Public nr. 1-2/1997.
- *Lazăr A.R.*, Consideraţii asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, Revista de Drept Public nr. 3/2004.
- *Lazăr A.R.*, Din nou despre inexistenţa actului administrativ, Revista de Drept Public nr. 4/2007.
- *Miron D.*, Scurte consideraţii privitoare la raportul de tutelă administrativă, Revista de Drept Public nr. 3/2005.
- *Muraru I., Constantinescu M.*, Rolul Curţilor Constituţionale în asigurarea echilibrului puterilor în stat, Dreptul nr. 9/1996.
- *Nedelcu I.M.*, Consideraţii privind necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă cu trimiteri la instituţii juridice civile, în Revista de Ştiinţe Juridice nr. 2/2006.
- *Nedelcu I., Alexandru I.*, Îmbunătăţirea modalităţilor de acţiune a administraţiei publice locale prin intermediul voluntariatului şi a parteneriatului public-privat, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 7/2005, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative.
- *Negoiţă A.*, Legea contenciosului administrativ – aspecte de drept procesual, Dreptul nr. 7-8/1991, p. 12-20.
- *Negoiţă A.*, Legea contenciosului administrativ, Dreptul nr. 6/1991.
- *Oglindă B.*, Despre validitatea şi caracterul operant al clauzelor compromisorii încheiate de stat, autorităţi publice şi alte persoane juridice de drept public, în contextul noului Cod de procedură civilă şi al legislaţiei

speciale aplicabile, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, nr. 1(34)/2014.

- *Pasăre D.I.*, Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudenţiale franceze şi comunitare în materie. Scurte consideraţii referitoare la sistemul juridic românesc, Revista de Drept Public nr. 1/2006.
- *Petrescu R.-N.*, Criterii de distingere între actele administrative de autoritate şi actele de gestiune ale statului – implicaţii pe planul contenciosului administrativ, Dreptul nr. 10/1992.
- *Petrescu R.-N.*, Unele observaţii cu privire la noua lege a administraţiei publice locale nr. 215/2001, Dreptul, nr. 4/2002.
- *Popescu A.*, Necesitatea participării procurorului la judecarea cauzelor de competenţa instanţelor de contencios administrativ, Dreptul nr. 3/1996.
- *Popescu C.-L.*, Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 2/2004.
- *Puie O.*, Actul administrativ de autoritate şi gestiune în contextul actualei legi a contenciosului administrativ, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 8/2006, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative.
- *Puie O.*, Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, Dreptul nr. 2/2007.
- *Santai I.*, Căi procedurale de desfiinţare a actelor de drept administrativ stabile, Revista română de drept nr. 3/1985.
- *Santai I.*, Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ, Dreptul nr. 6/1991.
- *Santai I.*, Implicaţii vizând unele prevederi revizuite ale Constituţiei în materia contenciosului administrativ, Revista de Drept Public nr. 1/2004.
- *Santai I.*, Rolul avizelor în cadrul litigiilor având ca obiect controlul judecătoresc al legalităţii actelor şi faptelor administrative, Revista română de drept nr. 7/1983.
- *Săraru C.-S.*, Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative, Dreptul nr. 1/2010.
- *Săraru C.-S.*, Consideraţii critice cu privire la contenciosul contractelor administrative reglementat de Legea nr. 554/2004, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(20)/2007.
- *Săraru C.-S.*, Consideraţii cu privire la principiile spaţiului administrativ european şi la necesitatea includerii lor în proiectul Codului administrativ român, Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 7/2005, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative.
- *Săraru C.-S.*, Suspendarea prin hotărâre judecătorească a executării actului administrativ, Dreptul nr. 3/2019.

- *Spărios D.-M., Dragoş D.-C.*, Discuţii privitoare la calea de atac a apelului în contenciosul administrativ, Dreptul nr. 9/2015.
- *Strihan P.*, Contractele administrative sub unghiul competenţei secţiunilor Înaltei Curţi de Casaţie, Curierul Judiciar nr. 16/1936.
- *Ştefănescu D.*, Contribuţii la elaborarea unei noi definiţii a dreptului subiectiv, Dreptul nr. 7-8/1991.
- *Trăilescu A.*, Excepţia de ilegalitate în contextul legislaţiei actuale, Dreptul nr. 4/1998.
- *Trăilescu A., Trăilescu Al.*, Executarea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ, Dreptul nr. 11/2016.
- *Trăilescu A.*, Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ, Dreptul nr. 12/2001.
- *Vedinaş V.*, Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Dreptul nr. 5/2005.
- *Vedinaş V., Gentimir V.-C.*, Poate fi utilizată procedura medierii în litigiile generate de activitatea administraţiei publice? Aspecte rezultate din activitatea Curţii de Conturi a României, în Dreptul nr. 1/2017.
- *Vedinaş V., Vişan L., Pasăre D.I.*, Argumentare juridică europeană în favoarea necesităţii modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr. 262/2007, Revista de Drept Public nr. 3/2007.
- *Vermeulen J.H.*, Contractul de concesiune de serviciu public, Revista de Drept Public nr. 1-2/1930.
- *Vesmaş D.M., Nicola I.*, Unele consideraţii teoretice privind relaţia dintre personalitatea de drept public, capacitatea şi competenţa de drept administrativ, Revista de Drept Public nr. 4/2007.
- *Vişan L.*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista de Drept Public nr. 2/2005.
- *Vişan L.*, Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, Revista de Drept Public nr. 4/2005.
- *Voinea R.*, Tutela administrativă exercitată de prefect, Revista de Ştiinţe Juridice nr. 3-4/2005.

2. Autori străini

- *Biagini-Girard S.*, L'inexistence en droit administrative, Ed. L'Harmattan, Paris, 2010.
- *Bonnard R.*, Précis de droit administratif, 4e éd., Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1943.
- *Burdeau G.*, Traité de science politique, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966.
- *Calmes S.*, Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français, Paris, Ed. Dalloz, 2001.

- *Colson J.-P.*, Droit public économique, 3e édition, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2001.
- *Dabin J.*, Théorie générale du droit, Bruxelles, 1953.
- *Dicey A.V.*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th ed. with new Introduction, 1915.
- *Duguit L.*, Traité de droit constitutionnel, Paris, 3e éd., 1927.
- *Esmein A.*, Droit constitutionnel, Ve edit., 1906.
- *Fougerouse J.*, Le droit administratif en schémas, Ellipses Édition Marketing S.A., 2008.
- *Hauriou M.*, Précis de droit constitutionnel, 2eme, Ed. Sirey, 1929.
- *Hauriou M.*, Précis élémentaire de droit administratif, Société anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1925.
- *Jèze G.*, Les principes généraux du droit administratif (3 volumes) : La notion de service public (vol. 2), reeditat Ed. Dalloz, Paris, 2004.
- *Kelsen H.*, Théorie pure du droit, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1999.
- *Lévy-Bruhl H.*, Sociologie du droit, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1964.
- *Marlberg C. de*, Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, Ed. Sirey, 1920, vol I.
- *Mathijsen P.*, Compendiu de drept european, ed. a 7-a, Bucureşti, Ed. Club Europa, 2002.
- *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964.
- *Odent R.*, Contentieux administratif, Les cours de droit, 1970-1971, L'Institut d'études politiques, Paris.
- *Pacteau B.*, Manuel de contentieux administratif, Presses Universitaires de France, 2e édition, 2010.
- *Pactet P.*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Editions Armand Colin, Paris, 2001.
- *Pequignot G.*, Theorie generale du contrat admnistratif, Ed. Université de Montpellier, 1945.
- *Richer L.*, Droits des contrats administratifs, 3e èdition, Ed. L.G.D.J., Paris, 2002.
- *Rivero J., Waline J.*, Droit administratif, 14e édition, Ed. Dalloz, Paris, 1992.
- *Schwarze J.*, Droit administratif européen, Office des Publications officielles des communautés européennes, Bruylant, 1994.
- *Vlachos G.*, Droit public économique français et européen, 2e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2001.
- *Weil P.*, Le droit administratif, 15e édition, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

Index alfabetic*

Abatere disciplinară 86, 97, 145
abrogare 107, 169, 356, 357, 358, 359
actele administrative individuale 57, 58, 78, 169
actele de gestiune 38, 180
activitatea autorităților publice 258
anularea actului administrativ nelegal 173
atribuțiile legale 43, 64, 159, 165, 272
autoritate publică 14, 26, 38, 41, 45, 51, 53, 63, 64, 66, 67, 86, 113, 134, 136, 140, 152, 161, 162, 163, 167, 171, 176, 185, 195, 197, 198, 203, 206, 207, 211, 227, 232, 244, 256, 269, 270, 271, 274, 286, 293, 308, 320, 322, 323, 328, 334, 362, 382, 386, 399
autoritatea emitentă 32, 52, 80, 114, 158, 169, 172, 218, 219, 233, 283, 284, 288, 299, 362, 363, 391

Cauză de utilitate publică 28, 100, 101, 146, 147, 168, 326, 406
competența autorităților administrației publice 64
competența materială 63, 265
competența personală 64
competența temporală 64, 65
competența teritorială 63, 271, 272
confirmarea 101
contencios administrativ de plină jurisdicție 31, 41, 203
contencios administrativ subiectiv 31, 121, 166, 239
contractul administrativ 115, 132, 276, 300, 317, 318, 402
control judecătoresc 26, 383, 386
controlul judecătoresc al actelor administrative, 36, 251, 382, 385

Data emiterii actului 108, 111, 169, 171, 188, 212, 219, 221, 223, 224, 238, 388
drepturile subiective ale recurentului, 29

Exces de putere 26, 28, 44, 75, 95, 144, 166, 202, 220, 250, 254, 255, 258, 263, 273, 400

Ilegalitatea actului 43, 159, 161, 165, 272, 328, 334, 400
instituțiile publice 4, 66, 191, 194, 312, 373, 374, 376, 406, 409
interes legitim privat 39, 43, 173, 239, 278

* Cifrele aldine fac trimitere la numărul paginii.

interes legitim public **39, 42, 118, 155, 165, 179, 192, 195, 200, 201, 238, 274, 286, 295, 307**

Jurisdicția administrativă specială **150, 218**
jurisdicții administrative **14, 19, 22, 23, 24, 25, 34, 149, 150, 414**

Legalitatea actelor administrative **29, 34, 35, 37, 59, 179, 182, 183, 184, 216, 379, 415**
legalitatea activității administrației publice **23**
litigiile de contencios administrativ **15, 19, 23, 25, 30, 48, 152, 153, 167, 168, 277, 280, 307, 353, 359, 414, 416**

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri **14, 38, 41, 113, 152, 195, 198, 207, 274, 320, 328**

Obligativitatea actului administrativ **55**
operațiunile administrative **46, 47, 48, 49**
oportunitatea **37, 70, 71, 73, 74, 75, 104, 105, 179**
organul reprezentativ, **11**

Persoana vătămată **113, 149, 160, 163, 172, 173, 175, 198, 201, 212, 214, 218, 220, 221, 222, 225, 229, 240, 241, 242, 250, 273, 274, 278, 282, 283, 284, 288, 290, 291, 292, 295, 299, 304, 320, 321, 328, 329, 333, 334, 337, 341**
plângerea prealabilă **189, 212, 220, 221, 223, 225, 229, 230, 233, 273, 283, 284, 291, 292**
prezumția de autenticitate **102**
prezumția de legalitate **102, 114**
prezumția de veridicitate **102**
principiul securității raporturilor juridice **170**
procedura administrativă **237**
procedura aprobării tacite **100, 146**
procesul-verbal **58, 64, 234, 316**
proiect de act normativ **85**
publicarea actelor administrative **98**
puterea executivă **11**
puterea judecătorească **12**
puterea legislativă **10**

Recunoașterea dreptului pretins **37, 38, 41, 113, 160, 202, 233, 274, 310, 314, 320, 328**
recursul administrativ **173, 212, 213, 214, 215, 216, 219, 412**
refuz nejustificat **37, 205, 328**
regim de putere publică **17, 45, 53, 54, 58, 61, 185, 203, 206, 208, 209, 211, 383**
repararea pagubei **35, 37, 38, 41, 113, 160, 202, 233, 273, 274, 320, 328**
revocarea **106, 107, 108, 116, 169**

Sancțiunea contravențională **64**
statutul de utilitate publică **208, 211**
suspendarea **17, 105, 106, 108, 138, 166, 189, 190, 191, 237, 254, 258, 262, 263, 264, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 321, 347, 375**

'ăcerea administrației 99, 146
:oria excesului de putere 26
ermen de decădere 177, 188, 235, 237, 238, 242, 335, 395
termen de prescripție 188, 219, 221, 223, 229, 235, 239, 242
termen rezonabil 112, 130, 170, 171
termenul de 6 luni 188, 219, 222, 224, 230, 237, 238, 376
tribunale administrative 20, 24, 30, 34
Unitatea administrativ-teritorială 193, 194, 195

Vătămarea interesului legitim public 43, 118, 201, 274, 323
vătămarea unui drept subiectiv 35, 39, 202, 203

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preț 64,90 lei
ISBN 978-606-18-0886-1
www.beckshop.ro

Cătălin Săraru analizează critic, în lucrarea sa, soluția găsită în domeniul litigiilor care privesc contractele administrative, de împărțire a competenței de soluționare a acestora între instanțele de drept comun și cele de contencios administrativ.

Nu este vorba însă despre o critică abstractă, sterilă, ci despre una cu miez și finalitate, pentru că lucrarea este plină de propuneri ale autorului de corectare sau completare a soluțiilor legislative actuale sau „propuneri de lege ferenda", cum mai sunt ele evocate.

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș,
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu"

Cartea „Contenciosul administrativ român" este o monografie dedicată studiului unei instituții fundamentale a dreptului administrativ – cheia de boltă a funcționării unui stat democratic și care reflectă garanțiile juridice puse la dispoziția cetățeanului pentru a se putea apăra de abuzurile autorităților publice.

Spiritului de observație, de analiză și sinteză i se adaugă în mod fericit un spirit critic ponderat, originalitate și personalitate în modul de punere a problemelor juridice și racordarea lor la realitățile românești.

Prof. univ. dr. h. c. Ioan Alexandru,
Profesor Emerit și Decan de Onoare al Facultății de Administrație Publică,
S.N.S.P.A. București

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY